

La PAC post 2023: Límites de diseño y condicionantes de la aplicación de sus Planes Estratégicos para el logro de los objetivos del Pacto Verde

Albert Massot Martí^a

RESUMEN: Este artículo analiza los límites de la nueva Política Agrícola Común (PAC) para lograr los objetivos del Pacto Verde en tres vertientes: la «dispersión de esfuerzos» que provoca la flexibilidad reconocida a las autoridades nacionales en la elaboración de los Planes Estratégicos; el irregular ritmo de elaboración y adopción de las iniciativas legislativas del Pacto Verde; y los heterogéneos «resultados» a esperar de la deficiente inserción de las metas del Pacto Verde en la PAC. El artículo termina analizando el informe final del «diálogo estratégico sobre el futuro de la agricultura» y explora algunas ideas-fuerza para la PAC post 2028.

The post 2023 CAP: design limits and constraints on the implementation of Strategic Plans to achieve the Green Deal targets

ABSTRACT: This paper highlights the limits of the post 2023 Common Agricultural Policy (CAP) to achieve the objectives of the Green Deal at three levels: the «dispersion of efforts» caused by the flexibility granted to national authorities in drawing up the CAP Strategic Plans; the uneven pace of adoption of the legislative initiatives of the «Farm to Fork Strategy»; and the heterogeneous «results» to be expected from the poor insertion of Green Deal targets into the new CAP regulations. The article concludes by analysing the final report of the «strategic dialogue on the future of agriculture» and explores some key ideas for the post-2028 CAP.

PALABRAS CLAVE / KEYWORDS: Estrategia ‘De la Granja a la Mesa’, Estrategia Biodiversidad 2030, Pacto Verde Europeo, Política Agrícola Común (PAC) / Farm to Fork Strategy, Biodiversity 2030 Strategy, European Green Deal, Common Agricultural Policy (CAP).

Clasificación JEL / JEL classification: Q18, Q57, Q58.

DOI: <https://doi.org/10.7201/earn.2024.02.01>

^a Consultor. Ex Administrador-Investigador del Parlamento Europeo. E-mail: albertmassot65@gmail.com

** Las opiniones expresadas son de la exclusiva responsabilidad del autor y no comprometen en modo alguno a la Institución en la que ha trabajado. El autor agradece los comentarios de los dos revisores anónimos de la revista*

Citar como: Massot, A. (2024). “La PAC post 2023: límites de diseño y condicionantes de la aplicación de sus Planes Estratégicos para el logro de los objetivos del Pacto Verde Europeo”. *Economía Agraria y Recursos Naturales*, 24(2), 7-47. <https://doi.org/10.7201/earn.2024.02.01>

Dirigir correspondencia a: Albert Massot Martí

Recibido en marzo de 2024. Aceptado en mayo de 2024.

1. Introducción: propósito y plan del artículo

Un estudio de la OCDE de 2023 puso de manifiesto que la Política Agrícola Común (PAC) del periodo 2014/2022 no cumplió sus expectativas en materia de sostenibilidad por problemas de concepción e implementación (OECD, 2023). Un diagnóstico que se puede extender a la PAC post 2023 respecto al «Pacto Verde Europeo» y que se explica por tres singularidades en su proceso de gestación: haber sido concebida y desplegada a caballo de dos legislaturas; la (asincrónica) inserción de la agenda política del Pacto Verde en plena negociación de la reforma de la PAC; y el lanzamiento de un nuevo modelo de gobernanza agrario descentralizado. La conjunción de estas tres particularidades institucionales ha desembocado en un deficiente ajuste, teleológico, material y temporal, entre la PAC post 2023 y el Pacto Verde y ha coartado el desarrollo de su vertiente agroambiental y alimentaria. En las páginas que siguen se exponen los principales problemas de concepción y aplicación que han impedido el engarce entre los dos proyectos. En primer lugar, se repasa cronológicamente la superposición de la reforma de la PAC post 2023 con el Pacto Verde Europeo a fin de captar sus fallas de diseño (§2). Acto seguido, con el apoyo de los principales estudios comparativos publicados sobre los 28 Planes Estratégicos Nacionales (PEN) de la nueva PAC, se analizan los factores que han constreñido la inserción de las metas del Pacto Verde en los PEN: de carácter temporal (§3); de «dispersión de esfuerzos» nacionales para su logro (§4); y de «resultados» (§5). Como colofón (§6), a partir del informe de conclusiones del «diálogo estratégico sobre el futuro de la agricultura», se apuntan algunas ideas-fuerza para la puesta a punto de una PAC post 2028 coherente con un Pacto Verde renovado.

2. Reforma de la PAC vs. «Pacto Verde Europeo»: cronología de interacciones

El proceso de reforma de la PAC post 2023 arrancó a mediados de 2018 con la presentación por la Comisión Juncker del proyecto de Marco Financiero Plurianual (MFP) de 2021 a 2027 y las propuestas legislativas agrarias para el mismo periodo. A diferencia de las reformas anteriores que se focalizaron en la revisión de los mecanismos, las propuestas de 2018 tuvieron su epicentro en el cambio de la gobernanza de la PAC. El nuevo modelo de gestión formaliza dos niveles decisionales: a nivel comunitario se establece un marco de objetivos y un menú de indicadores e instrumentos que se ponen a disposición de las autoridades internas («a la carta»); y a nivel nacional se concretan las metas domésticas a alcanzar y las intervenciones para conseguirlas mediante «Planes Estratégicos Nacionales» (PEN) con una orientación a resultados.

En mayo de 2019, sin haberse aún cerrado las negociaciones entre los colegisladores, tuvieron lugar las elecciones al Parlamento Europeo. Tras ellas nuevos eurodiputados retomaron los debates agrarios de la legislatura anterior e inició su andadura un nuevo Colegio de Comisarios presidido por Ursula von der Leyen. Su enseña política fue el ya citado «Pacto Verde Europeo», un ambicioso paquete legislativo intersectorial en

favor de la transición ecológica, conseguir en 2050 la descarbonización de la Unión Europea (UE), y asentar un crecimiento económico sostenible. Bajo la batuta de una Vicepresidencia Ejecutiva de la Comisión, a cargo del holandés Frans Timmermans, el Pacto desgranó una serie de iniciativas en múltiples frentes, incluidos todos y cada uno de los eslabones de la cadena agroalimentaria.

En mayo de 2020, salieron a la luz los primeros documentos que daban cuerpo al eje alimentario y agroambiental del Pacto Verde: las Estrategias «De la Granja a la Mesa» (Cuadro 1-I) y «Biodiversidad en el horizonte 2030» (Cuadro 1-II), acompañadas a partir de julio de 2021 del Paquete «Objetivo 55» con propuestas en el ámbito agroclimático (Cuadro 1-III). Estos tres documentos vertebraron un programa legislativo completo en favor de un sistema alimentario más justo, saludable y sostenible, a desplegar con el concurso de los Planes Estratégicos de la PAC. Un programa que, además, incluyó metas cuantitativas a alcanzar a un plazo predeterminado (2030), una práctica inusual en el ámbito de la política agraria.

2.1. Las deficiencias de diseño del Pacto Verde: las (voluntaristas) metas cuantificadas con incidencia agroambiental y alimentaria

Los diferentes apéndices del Pacto Verde cifraron nada menos que 11 metas (*targets*) con repercusión directa en el sistema agroalimentario. A efectos expositivos se pueden agrupar en torno a cuatro vectores.

El primero de ellos es el «agroclimático» (Cuadro 1-III) que despegó en 2021 con la publicación de la Ley Europea sobre el Clima (Reglamento (UE) N.º 2021/1119) a la que siguió el ya mencionado paquete legislativo «Objetivo 55» encaminado a formalizar el marco legislativo para la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) para 2030 en al menos un 55 % respecto a sus niveles de 1990. En la actualidad todos los actos previstos por este paquete han sido adoptados. Uno de ellos, el Reglamento (UE) N.º 2023/839, impone a la agri-silvicultura la obligación de capturar 310 millones de toneladas (Mt) de dióxido de carbono equivalente (CO₂e) para 2030 (Cuadro 1-35). No existe por el contrario ningún recorte prefijado de los GEI de origen agrario que, no obstante, puede deducirse de los esfuerzos de reducción general de emisiones asignados a los Estados (§5.1).

El segundo vector es el relativo a «los recursos naturales» (Cuadro 1-II). La Estrategia «Biodiversidad para 2030» de mayo de 2020 cifró cuatro metas en el horizonte 2030 para el eslabón primario: 1) destinar un 10 % de la superficie de cultivo de las explotaciones a elementos paisajísticos no productivos a partir de los referentes de 2015/2017; 2) aumentar hasta un 25 % la superficie agraria útil (SAU) dedicada a productos ecológicos respecto a 2018; 3) plantar 3.000 millones de árboles y restaurar el 30 % de los ecosistemas más degradados antes de 2030 para paulatinamente alcanzar el 100 % en 2050; y 4) convertir al menos el 30 % de la superficie terrestre europea en zonas naturales protegidas.

CUADRO 1

Iniciativas agroambientales y alimentarias del «Pacto Verde» (estado a 31.10.2024).

I. ALIMENTACIÓN: Estrategia ‘De la Granja a la Mesa’ (COM (2020) 381) de 20.5.2020		
1	COM (2020) 846 de 18.12.20	Recomendaciones a los Estados miembros sobre los Planes Estratégicos
2	COM (2021) 689 de 12.11.21	Planes para garantizar la seguridad alimentaria y la resiliencia en tiempos de crisis
3	COM (2022) 133 de 23.12.22	
4	COM (2022) 134 de 2.5.2022	Adoptado: Reglamento (UE) 2024/1143 sobre indicaciones geográficas de vinos y productos agrícolas (DO L de 23.4.2024)
5	COM (2022) 296 de 2.6.2022	Adoptado: Reglamento (UE) 2023/2674 sobre la Red de Datos de sostenibilidad agraria (en lugar de la RICA) (DO L de 29.11.2023)
6	COM (2022) 305 de 2.6.2022 (para la próxima legislación)	Uso sostenible de pesticidas (SUD). Rechazo del Parlamento Europeo el 22.11.2023. RETIRADA por la Comisión en mayo de 2024
7	COM (2021) 800 de 15.12.21	- Comunicación sobre los ciclos de carbono - Marco de certificación de captura de carbono. Acuerdo político de 20.2.2024. Voto del PE de 10.4.2024. A la espera de la decisión del Consejo
8	COM (2022) 672 de 30.11.22	
9	COM (2022) 677 de 30.11.22	Reglamento sobre envases y sus residuos. Acuerdo político de 4.3.2024. Voto del PE de 24.4.2024. A la espera de la decisión del Consejo
10	COM (2023) 201 de 1.4.2023	Adaptada. Directiva (UE) 2024/1438 de comercialización de mermeladas, miel, zumos de fruta y leche (Directivas «desayunos»)
11	COM (2023) 411 de 5.7.2023 (para la legislación 2024/2029)	Nuevas técnicas genómicas. Voto del PE de 24.4.2024. Retrasada la decisión por el Consejo a la espera del informe de la EFSA / AESA
12	COM (2023) 420 de 5.7.2023	Revisión de la Directiva-marco 2008/98 sobre residuos (incluido el desperdicio alimentario). Voto del PE de 13.3.2024. En espera de la decisión del Consejo
13	COM (2023) 661 de 17.10.23	Revisión del R. (UE) 2016/2031 sobre plagas. Acuerdo político de 5.3.24. Voto del PE de 24.4.2024. A la espera de la decisión del Consejo
14	COM (2023) 770 de 7.12.23 (para la legislación 2024/2029)	Nuevas reglas de transporte animal (RETIRADAS producción y sacrificio). A la espera del voto de la comisión parlamentaria pertinente
15	Para la legislación 2024/2029	Revisión del R. (CE) 1935/2004 de materiales en contacto con alimentos

CUADRO 1 (cont.)
Iniciativas agroambientales y alimentarias del «Pacto Verde» (estado a 31.10.2024).

I. ALIMENTACIÓN: Estrategia ‘De la Granja a la Mesa’ (COM (2020) 381) de 20.5.2020		
16	Para la legislatura 2024/2029	Revisión de la política de información y promoción de productos agrarios
17	Para la legislatura 2024/2029	Revisión de los programas alimentarios escolares
18	Para la legislatura 2024/2029	Revisión de los Reglamentos (UE) 1831/2003 y 2019/6 de aditivos en piensos
19	Para la legislatura 2024/2029	Perfiles nutricionales para el azúcar, la sal y las grasas
20	Para la legislatura 2024/2029	Etiquetado nutricional y/o origen de los productos
21	Para la legislatura 2024/2029	Nuevas reglas de bienestar animal para la producción y el sacrificio (N.º 14)
22	Para la legislatura 2024/2029	Revisión del Regl. (UE) 1169/2011 de Información al consumidor. RETIRADA
23	Para la legislatura 2024/2029	Ley-Marco de Sistemas alimentarios sostenibles. RETIRADA3
II. RECURSOS NATURALES: Estrategia ‘Biodiversidad 2030’ (COM (2020) 380 de 20.5.2020)		
24	COM (2021) 141 de 19.4.2021	Plan de Acción para el desarrollo de la agricultura ecológica
25	COM (2021) 400 de 12.5.2021	Plan de contaminación cero en aire, agua y suelo
26	COM (2021) 572 de 16.7.2021	- Nueva estrategia forestal de la UE para 2030
27	COM (2023) 728 de 22.11.23	- Marco de seguimiento para el logro de unos bosques resilientes
28	COM (2021) 699 de 17.11.21	- Estrategia para la protección del suelo para 2030
29	COM (2023) 416 de 5.7.2023	- Directiva. de seguimiento y resiliencia del suelo. Voto del PE de 10.4.2024
30	COM (2021) 706 de 17.11.21	Adoptado: Reglamento (UE) 2023/1115 sobre productos derivados de la deforestación (DO L 150 de 9.6.2023). En suspenso hasta el 30.12.2025

CUADRO 1 (cont.)
Iniciativas agroambientales y alimentarias del «Pacto Verde» (estado a 31.10.2024).

II. RECURSOS NATURALES; Estrategia ‘Biodiversidad 2030’ (COM (2020) 380 de 20.5.2020)	
31	COM (2022) 304 de 22.6.22 Adoptado. Reglamento (UE) 2024/1991 de restauración de la naturaleza
32	COM (2023) 35 de 24.1.2023 Comunicación sobre los polinizadores
33 34	COM (2023) 414 y 415 de 5.7.2023 Producción y comercialización de material de reproducción vegetal y forestal. Voto del PE de 24.4.2024. A la espera de la decisión del Consejo
III. CLIMA: Paquete ‘Objetivo 55’ (COM (2021) 550 de 14.7.2021)	
35	COM (2021) 554 de 14.7.21 Adoptado: Reglamento (UE) 2023/839 de UTCUTS (LULUCF) de reducción de emisiones agrícolas y silvícolas (DO L107 de 21.4.2023)
36	COM (2021) 564 de 14.7.2021 Adoptado: Reglamento (UE) 2023/956 sobre el mecanismo de ajuste en frontera por carbono (DO L 130 de 16.5.2023)
37	COM (2022) 143 de 30.3.2022 Adoptada: Directiva (UE) 2024/825 de protección y mejor información a los consumidores en la transición ecológica (DO L de 6.3.2024)
38	COM (2023) 166 de 23.3.2023 Directiva sobre las declaraciones ecológicas (contra el «lavado verde»). Voto PE del 13.3.24. A las espera de la (Para la legislación 2024/2029) decisión del Consejo
39	COM (2022) 156 de 5.4.2022 Adoptada: Directiva (UE) 2024/1785 de revisión de la Dtrva. 2010/75/UE de emisiones industriales (incluidas grandes ganaderías).
40	COM (2022) 157 de 5.4.2022 Adoptado: Regl. (UE) 2024/1224 portal de emisiones (DO L de 2.5.24)
41	COM (2024) 63 de 6.2.2024 Recomendaciones de reducción global de emisiones para 2040 (del 90 %)

Fuente: Elaboración propia.

El tercer vector es el «agroalimentario», hilvanado por la Estrategia «De la Granja a la Mesa» (Cuadro 1-I), que impuso cuatro metas para 2030: 1) reducir en un 20 % el uso de fertilizantes respecto al periodo 2012/2015 y acotar así en un 50 % la pérdida de nutrientes; 2) aminorar en un 50 % el uso de plaguicidas químicos en general y en otro 50 % de aquellos más peligrosos sobre la base de 2015/2017; 3) disminuir en un 50 % la utilización de antimicrobianos por la ganadería respecto a 2018; y 4) reducir en un 10 % el desperdicio alimentario.

Por último, la Estrategia «De la Granja a la Mesa» (página 18) hizo alusión a un fin no agroalimentario, garantizar la cobertura de banda ancha a la totalidad de las áreas rurales en 2025 (Cuadro 1-I), horizonte que, con más tino, la Comunicación sobre las zonas rurales de junio de 2021 (COM (2021) 345) retardó hasta 2040.

Ninguna de estas 11 metas cifradas del Pacto Verde dio lugar a una consulta previa a los profesionales agrarios, ni a las organizaciones ecologistas, de los consumidores, de la agroindustria o de los insumos. Además, se fundaron en unas evaluaciones de impacto incompletas y/o fuera de plazo en flagrante vulneración del programa de mejora de la legislación de la Unión («*Better Regulation*»). Tal proceder se puede explicar por el retraso que ya acumulaba la negociación de la reforma de la PAC, exacerbado por la pandemia. La Comisión von der Leyen estimó que lanzar cualquier tipo de debate o evaluación *ex ante* de las metas agroambientales y alimentarias implicaría la modificación de las propuestas agrarias de la Comisión Juncker y dilataría *sine die* la entrada en vigor de la nueva PAC 2021/2027 y, con ella, de un componente troncal del Pacto Verde. En otros términos, haciendo alarde de un desbordante optimismo, von der Leyen y Timmermans, con la aquiescencia del Comisario de Agricultura Wojciechowski, lo apostaron todo a que los colegisladores con sus enmiendas amoldarían los textos de la futura PAC a las exigencias del Pacto Verde. Un craso error de apreciación como muy pronto se pudo comprobar.

2.2. Las deficiencias de diseño de la PAC adoptada en 2021

La nueva PAC para ser coherente con el Pacto Verde hubiera necesitado el respaldo de una reforma instrumental que se decantara por el apoyo a los bienes y servicios públicos de origen agrario y que contara con incentivos financieros suficientes para acompañar a los agricultores en la transición verde. Nada de ello era posible sin unas nuevas propuestas agrolegislativas. Una vez éstas descartadas, la Comisión von der Leyen aceptó implícitamente jugar sobre dos mínimos: garantizar el engarce legal entre los dos proyectos, y convertir los Planes Estratégicos en herramientas de aplicación del Pacto Verde.

En diciembre de 2021 concluyó el proceso de reforma iniciado en 2018 con la publicación de los actos básicos de la nueva PAC (Reglamentos (UE) N.º 2021/2115, 2116 y 2117). Y con ello vino el primer baño de realidad para el Pacto Verde porque los textos aprobados por los colegisladores estuvieron lejos de cumplir

las expectativas de la Comisión (Massot, 2022; páginas 17-19). El hecho es que las Estrategias de la «Biodiversidad 2030» y «De la Granja a la Mesa» fueron repetidamente citadas en los Considerandos de los Reglamentos (UE) N.º 2021/2115 y 2021/2116 pero sus metas no se integraron en la parte dispositiva con una única excepción, la exigencia de destinar un porcentaje de la superficie de las explotaciones a elementos paisajísticos y de biodiversidad (véase §5.3).

Algunas de estas metas contaron con sus indicadores de contexto y resultados en el Anexo 1 del Reglamento (UE) N.º 2021/2115 para el seguimiento de los Planes Estratégicos. Pero su mismo artículo 118.4 dispuso que los PEN se debían basar en actos jurídicamente vinculantes para los Estados en el momento de ser aprobados por la Comisión. Lo que equivalía a decir que no era imperativo transponer aquellas metas simplemente mencionadas en Comunicaciones o «Estrategias» si no tenían el amparo de un acto legislativo.

El artículo 120 del Reglamento (UE) N.º 2021/2115 matizó estas reglas mediante una cláusula de revisión de los PEN para el caso que se modificara alguna de las normativas medioambientales y climáticas del Anexo XIII del mismo Reglamento. Lo que en principio pudo hacer pensar que los objetivos agroambientales del Pacto Verde tenían asegurada la contribución de la PAC para su logro. Sin embargo, el Anexo XIII no enumera todas las normativas de alcance agroambiental del Pacto Verde con metas cuantitativas (soslayando por ejemplo las relativas a la agricultura ecológica, la regeneración de los ecosistemas, o los fertilizantes y nutrientes). Por otro lado, le corresponde al Estado miembro decidir sobre el alcance y el ritmo de la adaptación del PEN a una nueva normativa ambiental. Un riesgo asumido por el propio Reglamento (UE) N.º 2021/2115: para evitar que los Estados se resistieran a integrar las nuevas normativas a sus PEN, su artículo 159 dispuso que la Comisión actualizaría de oficio todo el acervo agroambiental y climático del Anexo XIII antes de 2026.

3. Los límites en la aplicación de los Planes Estratégicos (I): la irregular cadencia en la elaboración y adopción de las propuestas legislativas del Pacto Verde

Con la implementación de la nueva PAC a partir de 2023 afloraron los déficits de concepción acumulados durante el lanzamiento del Pacto Verde y las negociaciones agrarias.

El primer gran límite fue de naturaleza temporal y se expresó de múltiples formas. En primer término, el retraso hasta 2023 de la entrada en vigor de la PAC acortó el plazo para consolidar su nuevo modelo de gobernanza y, de refilón, socavó el mínimo rodaje de las exigencias agroambientales y alimentarias del Pacto Verde. En segundo lugar, las Instituciones Europeas eran conscientes que la novena legislatura (2019-2024) se interrumpiría por las elecciones europeas de junio mientras que el periodo de despliegue de los PEN se prolongaría con las perspectivas financieras hasta 2027.

De lo que se desprendía que: 1) cualquier texto legislativo de las Estrategias de la «Biodiversidad 2030» y «De la Granja a la Mesa» que no entrara en vigor antes de 2025 difícilmente tendría efectos prácticos; 2) ninguna revisión de los PEN orientada a integrar eventuales cambios normativos podría ser aprobada antes de 2026 en tanto que se sustanciaría en un año en el mejor de los casos; y 3) las iniciativas legislativas no presentadas antes de los comicios de 2024 no se podrían relanzar hasta la confirmación de los miembros de la Comisión de la décima legislatura 2024/2029, prevista para finales de 2024 (§6.2). Una flamante Comisión que está formalmente convocada a que, durante ese mismo ejercicio 2025: 1) actualice el acervo legislativo agro-ambiental y climático del Anexo XIII del Reglamento sobre los PEN (§2.2); 2) efectúe el primer examen general de los resultados alcanzados por éstos (previsto para febrero de 2025); y 3) presente antes del verano el marco financiero y las propuestas legislativas de la PAC post 2028 (§6.2).

En atención a esta ristra de condicionantes temporales, cabía esperar un rápido despliegue de las iniciativas del Pacto Verde. Una vana ilusión como pronto se pudo comprobar. La secuencia de elaboración y adopción del entramado legal verde se caracterizó por su irregularidad a causa de las tensiones entre las Direcciones generales de la Comisión involucradas en su redactado, de las profundas discrepancias entre las propuestas de la Comisión y las posiciones de los colegisladores, y, en fin, la complejidad misma del procedimiento legislativo en codecisión (Lovec *et al.*, 2024).

La consecuencia fue que una buena parte del programa legislativo agroambiental y alimentario del Pacto Verde no estuviera aún en vigor a las vísperas de las elecciones de 2024. El Cuadro 1 resume el estado de sus principales propuestas a finales de octubre de 2024. Es justo reconocer que el Parlamento Europeo se esforzó en dar un impulso al programa del Pacto Verde en los estertores de la novena legislatura: en sus sesiones plenarias del 10 y del 24 de abril de 2024 adoptó su posición sobre siete propuestas pendientes (Cuadro 1-8, 9, 11, 23, 29, 33 y 34). Sin embargo, ninguno de estos procedimientos llegó a concluirse antes del verano a falta de la correspondiente decisión en primera lectura del Consejo.

A todas luces es la Estrategia «De la Granja a la Mesa» la que registra un peor desempeño (Aubert, 2024; Berghmans, 2024, página 9). Nueve propuestas siguen hoy pendientes de presentación (Cuadro 1-15 a 23). De ellas dos fueron expresamente aplazadas por el Colegio de Comisarios hasta la décima legislatura (Julio 2024-Junio 2029): 1) el proyecto de actualización de la política de información al consumidor (Cuadro 1-22); y 2) la iniciativa sobre sistemas alimentarios sostenibles (Cuadro 1-23) (ver §6.2). A lo que hay que sumar: a) la retirada del proyecto de revisión de la Directiva sobre el uso sostenible de pesticidas tras su rechazo por el Parlamento Europeo (Cuadro 1-6) (ver §5.8); y b) el sustancial recorte de la anunciada renovación de las reglas de bienestar animal, dejando sólo viva la modificación de las normas de transporte (Cuadro 1-14) y aplazando *sine die* la reforma del marco legislativo relativo a la producción y el sacrificio (Cuadro 1-21)). Es de resaltar cómo la DG SANTÉ, máxima responsable en el ámbito alimentario, ha mostrado una alarmante

inoperancia en comparación al resto de las Direcciones Generales implicadas en la Estrategia «De la Granja a la Mesa». Lección que parece no ha caído en saco roto a la vista de los mandatos de los miembros de la Comisión von der Leyen II que proseguirán con el Pacto Verde (§6.2).

En cuanto a la Estrategia de la «Biodiversidad 2030», todas las Comunicaciones y propuestas legislativas previstas han sido presentadas (Cuadro 1-24 a 34). Dos de las iniciativas más significativas han sido ya adoptadas: a) el Reglamento (UE) N.º 2023/1115 relativo a las condiciones para los intercambios de productos derivados de la deforestación, si bien se encuentra en suspenso para dar tiempo a los operadores a prepararse y a la Comisión a flexibilizar sus reglas de ejecución (Cuadro 1-30); y b) el (controvertido) Reglamento (UE) N.º 2024/1991 de restauración de la naturaleza (Cuadro 1-31) (§5.5). En el otoño de 2024 seguían a la espera de la decisión del Consejo, la Directiva sobre suelos (Cuadro 1-29) y dos propuestas sobre material de reproducción vegetal y forestal (Cuadro 1-33 y 34).

Por último, destacan los resultados en el área climática (Paquete «Objetivo 55»), con el grueso de su programa legislativo ya en vigor (Cuadro 1-35, 36, 37, 39, y 40). Quedaría solamente en el alero la propuesta de Directiva relativa al denominado «lavado verde». Entre las normas publicadas resaltan el Reglamento (UE) N.º 2023/839 de reducción de emisiones agrícolas y silvícolas (Cuadro 1-35), y el Reglamento (UE) N.º 2023/956 relativo al mecanismo de ajuste en frontera por emisiones de carbono (Cuadro 1-36), la clave de bóveda de la vertiente externa del Pacto Verde que, adaptada para los productos agrarios (Fournier Gabela *et al.*, 2024), debería atajar la competencia desleal de las importaciones que no cumplan los estándares climáticos europeos y obstaculizar la externalización de las emisiones de origen agrario.

En suma, queda en manos de la Comisión que se configure para la próxima legislatura (§6.2) la conclusión y/o renovación del programa agro-legislativo del Pacto Verde.

4. Los límites en la aplicación de los Planes Estratégicos (II): la dispersión de esfuerzos

Al comparar los 28 Planes Estratégicos aprobados por la Comisión (CE, 2023b; Chartier & Folkesson Lillo, 2023; Münch *et al.*, 2023; CE, 2024e; CE, 2024f; Tribunal de Cuentas Europeo, 2024) se percibe que la flexibilidad otorgada para su ejecución se ha traducido en una heterogénea definición de las necesidades y metas nacionales, una gran pluralidad de enfoques y menús instrumentales para alcanzar los objetivos del Pacto Verde, y en una irregular asignación de los medios financieros a cada finalidad. Tal variabilidad no sería un problema si los PEN tuvieran claramente definidas unas estrategias coherentes para cada meta, si explicitaran cómo cada una de las medidas invocadas (una práctica en favor de buenas condiciones agrarias y medioambientales –BCAM–, un ecorégimen, o una inversión) contribuye a

alcanzarlas y, sobre todo, si hubiera un medio consistente de evaluar sus logros. Hubo que esperar hasta mediados de 2024 para que la Comisión publicara un catálogo completo de las intervenciones de los PEN con los objetivos e indicadores vinculados a ellas (CE, 2024e) y agrupara los indicadores de seguimiento disponibles en forma de una «Brújula para la Sostenibilidad» (CE, 2024a). Dos loables iniciativas que, sin embargo, son manifiestamente mejorables. Para una evaluación integral de los resultados en los diversos sistemas agronómicos de los 27 se precisarían más datos, más actuales, y más desagregados, metodologías de cálculo de cada indicador más consistentes, y, en fin, cubrir mejor determinados ámbitos como las emisiones agrarias, la gestión de los suelos, el uso de los recursos hídricos, la evolución de la biodiversidad, el desperdicio alimentario, los márgenes de las explotaciones, el empleo agrario, y los salarios (Atance & Resco, 2024).

En este contexto, el sistema de «indicadores de resultados» (IR) implementado por los PEN (CE, 2024d) constituye un primer intento de medición del nivel de esfuerzo de cada Estado para culminar la agenda del Pacto Verde. Se encuentran definidos en el Anexo I del Reglamento (UE) N.º 2021/2115 sobre los Planes Estratégicos. Cada uno de ellos nos da un hito cuantificado que refleja el grado de ambición respecto a un objetivo concreto expresado por lo general en porcentaje (Cuadro 2) o, alternativamente, en unidades absolutas. Lógicamente, las aspiraciones son distintas según los Estados miembros en función de la situación de partida y de su pirámide particular de necesidades y prioridades.

Hay que tener presente que los indicadores de resultados no siempre se amoldan a las metas por falta de datos y devienen por consiguiente unos medidores indirectos (*proxys*) de los progresos. En puridad deberían ser considerados como simples declaraciones de intenciones, en ocasiones exageradas por la presión ejercida por la Comisión durante el proceso de redacción de los PEN (circunstancia que explicaría la petición de revisión –a la baja– que formalizan de manera recurrente las autoridades nacionales). A fin de cuentas, los impactos reales dependerán del menú de actuaciones fijado para cada meta (por ejemplo, del tipo de eco-regímenes, muy distintos según los PEN), de cómo se apliquen a nivel de explotación, y, en fin, en qué contexto edafoclimático lo hagan. Lo que significa que los datos que se puedan extraer de las evaluaciones de resultados de los PEN previstas para 2025 (§3) no serán concluyentes, en ocasiones no serán comparables entre los Estados y, en definitiva, serán difícilmente extrapolables y poco útiles para afinar las propuestas de la PAC del periodo 2028-2034.

El Cuadro 3 recoge algunos de los IR más relevantes. Se constata la enorme variabilidad por indicador (Münch *et al.*, 2023; páginas 63-66; Chartier & Folkesson Lillo, 2023; página 466 y siguientes). Resaltan en particular: a) el número de PEN que fijan niveles de ambición por debajo de la media europea, indistintamente de cuál sea el objetivo, climático, ambiental o alimentario (7 sobre 28 para el indicador IR. 33; 9 para el IR. 31 y el IR. 34; 11 para el IR. 12 y el IR. 13; y 13 para el IR. 19); b) el gran número de PEN que no fijan ni siquiera metas para según qué indicadores (16

en el IR. 13, relativo a las emisiones ganaderas; o 9 para el IR. 32, sobre inversiones en favor de la biodiversidad); y c) la fuerte desviación registrada entre los PEN con indicadores más ambiciosos y aquellos con los porcentajes más bajos.

CUADRO 2

Definiciones de los indicadores de resultados (IR) del Cuadro 3.

OBJETIVO PAC N.º 4: Adaptación y mitigación frente al cambio climático	
IR. 12	% de Superficie Agrícola Útil (SAU) objeto de medidas de adaptación al cambio climático
IR. 13	% de unidades ganaderas (UG) con medidas para reducir las emisiones de GEI
IR. 14	% de SAU con medidas de captura de carbono
OBJETIVO PAC N.º 5: Gestión eficiente de los recursos naturales	
IR. 19	% de SAU con medidas de gestión y mejora del suelo
IR. 22	% de SAU con medidas de apoyo a la gestión de nutrientes
IR. 24	% de SAU objeto de medidas de reducción del uso de pesticidas
OBJETIVO PAC N.º 6: Protección y recuperación de la biodiversidad y el paisaje	
IR. 29	% de SAU con medidas de apoyo a la agricultura ecológica
IR. 31	% de SAU con medidas de apoyo a la biodiversidad
IR. 32	% de explotaciones con inversiones en favor de la biodiversidad
IR. 33	% de la superficie de las zonas Natura 2000 con compromisos subvencionados
IR. 34	% de SAU bajo medidas de preservación del paisaje
OBJETIVO PAC N.º 9: Demandas sociales	
IR. 41	% de la población rural con un mejor acceso a los servicios con el apoyo de la PAC
IR. 43	% de unidades ganaderas (UG) con medidas para la reducción del uso de antimicrobianos

Fuente: Elaboración propia a partir del artículo 6.1 y el Anexo I del Reglamento (UE) N.º 2021/2115.

CUADRO 3
Objetivos específicos de la PAC en los 28 Planes Estratégicos con sus correspondientes indicadores de resultados (IR).
En porcentaje

OBJETIVO PAC		Cambio climático			Gestión eficiente de los recursos			Protección de la biodiversidad y el paisaje				Demandas sociales	
Indicador (Ver Cuadro 2)	IR. 12 SAU	IR. 13 UG	IR. 14 SAU	IR. 19 SAU	IR. 22 SAU	IR. 24 SAU	IR. 29 SAU	IR. 31 SAU	IR. 32 Expl	IR. 33 área	IR. 34 SAU	IR. 41 Pobl	IR. 43 UG
Alemania	18,4	--	23,8	28,9	15,7	30,1	12,1	41,6	--	22,7	4,2	56,2	7,1
Austria	20,2	28,2	59,5	65,5	58,1	44,8	23,7	20,7	--	2,8	8,0	2,2	17,3
Bélgica-FL.	36,8	2,8	27,9	19,3	36,5	13,5	5,0	9,6	7,0	34,9	0,1	--	5,2
Bélgica-V.	56,8	--	68,5	65,8	12,5	27,2	18,0	25,9	1,2	13,4	2,4	7,1	16,9
Bulgaria	1,8	--	15,9	61,8	8,9	18,1	4,0	7,8	--	14,0	1,1	25,0	17,6
Croacia	43,9	39,6	45,9	47,9	5,9	12,6	12,1	9,8	0,2	4,9	0,5	12,2	28,9
Rep. Checa	42,5	--	69,9	85,1	46,0	26,6	21,3	34,5	--	22,1	0,9	--	24,4
Chipre	1,7	--	8,9	21,5	17,2	32,5	8,9	10,2	2,0	8,2	1,3	21,9	55,8
Dinamarca	27,3	--	47,9	31,4	36,6	17,3	15,4	21,7	5,3	44,6	1,9	73,7	--
Eslovaquia	15,4	8,4	25,2	20,0	16,9	27,6	14,1	50,9	--	10,7	1,3	--	27,5
Eslovenia	29,5	7,9	45,5	43,2	22,9	40,2	17,0	18,3	0,8	6,3	1,6	--	7,9
España	0,4	0,1	32,1	43,2	5,6	5,6	5,3	16,0	0,2	13,2	0,3	3,1	5,3
Estonia	--	--	79,2	79,6	49,4	28,8	23,3	79,1	--	10,3	0,3	--	22,7
Finlandia	64,6	46,5	77,0	73,9	18,9	19,6	19,4	64,1	--	0,5	--	45,0	98,1
Francia	67,7	--	26,2	74,1	1,3	61,5	11,7	56,7	0,9	48,9	0,3	2,1	7,8

CUADRO 3

Objetivos específicos de la PAC en los 28 Planes Estratégicos con sus correspondientes indicadores de resultados (IR).
En porcentaje

OBJETIVO PAC	Cambio climático			Gestión eficiente de los recursos				Protección de la biodiversidad y el paisaje				Demandas sociales	
	IR. 12 SAU	IR. 13 UG	IR. 14 SAU	IR. 19 SAU	IR. 22 SAU	IR. 24 SAU	IR. 29 SAU	IR. 31 SAU	IR. 32 Expl	IR. 33 área	IR. 34 SAU	IR. 41 Pobl	IR. 43 UG
Grecia	11,0	15,7	47,5	40,7	15,0	30,0	16,4	28,2	0,5	22,4	15,8	0,1	49,3
Hungría	21,5	7,9	45,5	43,2	22,9	40,2	17,0	18,3	0,8	6,3	1,6	28,4	7,9
Irlanda	4,8	--	8,9	10,6	42,4	7,4	7,4	38,7	14,3	52,5	4,7	--	3,2
Italia	24,2	--	38,3	39,0	7,7	36,3	11,9	21,5	0,3	28,5	0,2	62,0	68,8
Letonia	43,7	29,3	38,5	69,7	22,8	34,8	18,8	23,5	0,7	4,1	--	--	56,4
Lituania	13,6	17,0	28,2	37,4	18,5	21,0	12,8	18,3	0,4	--	2,9	--	16,2
Luxemburgo	--	--	92,0	92,0	91,1	36,4	19,9	26,3	--	--	1,7	--	6,6
Malta	3,3	--	6,1	59,3	8,0	9,9	2,5	54,9	0,2	--	1,0	100	60,0
Países Bajos	64,2	--	64,2	65,3	58,0	6,6	6,5	65,5	2,3	21,9	3,6	--	--
Polonia	25,6	--	38,0	31,6	27,0	9,4	4,5	19,8	0,4	5,5	0,2	25,4	26,2
Portugal	20,5	10,3	39,7	29,8	13,1	29,1	19,2	28,1	0,8	57,1	0,5	--	13,5
Rumania	--	--	49,2	56,0	8,6	7,9	3,5	7,9	--	30,1	2,2	10,9	90,4
Suecia	8,0	--	21,7	22,7	46,6	14,5	14,5	29,1	0,1	3,3	--	13,2	17,4
UE-27 (Media)	25,1	2,4	35,1	47,4	15,2	26,6	9,9	30,6	0,5	25,1	1,8	10,8	20,1
PEN ≥ Media UE	11 / 28	11 / 28	17 / 28	13 / 28	18 / 28	15 / 28	19 / 28	9 / 28	12 / 28	7 / 28	9 / 28	12 / 28	12 / 28

Fuente: Elaboración propia a partir de CE (2023b), CE (2024d) y Münch *et al* (2023; páginas 114-116) (medias de la UE).

5. Los límites en la aplicación de los Planes Estratégicos (y III): la confrontación entre las metas previstas y los resultados esperados

Los déficits del sistema de objetivos del Pacto Verde (§2.1), su deficiente engarce con las disposiciones reglamentarias de la nueva PAC (§2.2), el irregular desarrollo del cronograma legislativo del Pacto Verde (§3), la dispersión de medidas que ha propiciado el nuevo modelo de gobernanza de la PAC, y la falta de un sistema de indicadores que permita una efectiva evaluación de sus resultados (§4), ponen en entredicho la consecución de las 11 metas cifradas (*targets*) de carácter agroambiental y alimentario. Lo cual no es óbice para que se pueda efectuar una estimación cualitativa de la contribución de los PEN a su logro atendiendo a: 1) los informes anuales de seguimiento del 8º Programa Medioambiental de la Agencia Europea de Medio Ambiente (European Environment Agency, 2023); 2) las estadísticas disponibles sobre las tendencias de cada meta; 3) los eventuales efectos que la falta de adopción de una norma puedan tener sobre la realización de una meta concreta; y 4) el nivel de exigencia (o irrealidad) de cada objetivo respecto al punto de partida a nivel europeo. El análisis se sintetiza en el Cuadro 4.

5.1. Meta 1. Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) de origen agrario a fin de alcanzar la neutralidad climática en 2050

En 2021, la agricultura fue responsable del 10,7 % del total de las emisiones de la UE, por un total de 378 millones de toneladas métricas (Mt) de CO₂e (equivalente). Pese a encontrarse en franca reducción, con una caída de nada menos que un 21,9 % entre 1990 y 2021, su peso relativo respecto al total de los GEI ha aumentado en ese mismo periodo en 0,9 puntos, a causa de la evolución al alza del óxido nitroso (NO₂) y el metano (NH₄) que en 2021 representaron el 78 % y el 57,7 % respectivamente de su total a nivel europeo (Eurostat, 2023a; páginas 96 y siguientes). A falta de metas cuantitativas específicas para los GEI de origen agrario (§2.1), la contribución a la neutralidad climática del sector agrario puede inferirse de los esfuerzos de reducción asignados a cada Estado por el Reglamento (UE) N.º 2023/857. Se ha estimado que la agricultura debería contribuir con 4 Mt de CO₂e para situarse en el rango del escenario de caída general de emisiones de GEI ya establecido, del 35 % en 2030 respecto a 2005 (European Scientific Advisory Board on Climate Change, 2024; página 152 y siguientes). Siguiendo esta pauta, los Estados habrían podido deducir sus propias metas nacionales e integrarlas en los PEN, pero si bien que 26 de ellos reconocen la necesidad de reducir los GEI (Chartier & Folkeson Lillo, 2023; página 536), se circunscriben a enumerar aquellas medidas de la PAC más proclives a mitigar las emisiones procedentes de los suelos o el ganado (buenas condiciones agrarias y medioambientales –BCAM–, ecoregímenes, inversiones climáticas). Por otro lado, la PAC no tiene ningún indicador de resultados para las emisiones agrarias y apenas cuenta con algunos indirectos, con desempeños muy variables (IR. 12, 13, 14 y 16) (Cuadro 4-Metas 1 y 2). Hay que tener en cuenta además el impacto del acuerdo alcanzado por el Consejo y el Parlamento Europeo sobre la

Directiva 2024/1785 sobre emisiones industriales (Cuadro 1-39), cuya propuesta inicial incluía todas las grandes instalaciones ganaderas (con más de 150 unidades de ganado mayor-UGM). Los legisladores dejaron finalmente fuera las granjas de vacuno (a la sazón la especie con mayores efectos climáticos) y aumentaron los umbrales para el resto de las explotaciones (Cuadro 1-39 y 40). Pero el tema está lejos de haberse cerrado: la Comisión deberá presentar en 2026 una evaluación sobre cómo mejor abordar las emisiones ganaderas (incluidas las de vacuno) y cómo garantizar la reciprocidad para las importaciones de producciones animales. Con independencia de lo que dé de sí este informe, la nueva Directiva se revisará cada 5 años a partir de 2028. En estas circunstancias, el logro de la Meta 1 para 2030 se presenta incierto si los Estados no intensifican sus esfuerzos (con o sin el concurso de los PEN de la PAC).

5.2. Meta 2. Capturar 310 Mt de CO₂ en 2030

En la última década los sumideros de carbono han registrado una incesante caída que llegó en 2023 a su cénit a causa de la sequía en la Amazonia y los macro-incendios de Siberia y Canadá. La contribución de la agri-silvicultura europea a que remita esta tendencia pasa por recuperar hasta 310 Mt de CO₂ en 2030 de acuerdo con el Pacto Verde. Todo un reto, a sabiendas que en 2021 apenas se lograron 230 Mt (European Environment Agency, 2023; página 19). De acuerdo con los PEN aprobados, el 35,1 % de la SAU de la UE estaría cubierta por medidas en favor de la retención del carbono en los suelos y/o el incremento de la biomasa (Cuadro 3-IR. 14). Hay que contar igualmente con las buenas prácticas agrarias del régimen de condicionalidad que tienen como objeto la preservación del carbono de los suelos. Por lo demás, es de suponer que el acuerdo político alcanzado por los legisladores en febrero de 2024 sobre el marco de la certificación por la captura del carbono de la Estrategia «De la Granja a la Mesa» (Cuadro 1-8) dará pie a su correspondiente texto legislativo, crucial para el éxito de la política europea de mitigación del cambio climático pese a su carácter voluntario. Quedan sin embargo por clarificar otros elementos para acabar de enderezar la situación como, por ejemplo: a) los incentivos públicos permisibles en favor de biomateriales y biocombustibles que, en tanto que demandantes de tierras agrarias, podrían hacer peligrar los esfuerzos de recuperación de los sumideros de carbono (Birk Rasmussen & Gammelgaard Böttcher, 2023; Material Economics, 2021); y b) los sistemas de remuneración de la captura de carbono que adopte la UE y en qué medida beneficiarán a los agricultores (ver §6.2). En este contexto, la Agencia Europea de Medio Ambiente estima que en 2030 se estará unos 50 Mt por debajo de la meta prevista por el Pacto Verde de no darse un impulso adicional por parte de los Estados (European Environment Agency, 2023; página 20).

CUADRO 4

Estimación cualitativa de la contribución de los Planes Estratégicos Nacionales de la PAC al logro de las 11 metas cuantificadas del «Pacto Verde Europeo» con incidencia agroambiental y agroalimentaria

Eje climático (Paquete Objetivo 5)				
Meta cifrada (target) Del «pacto verde»	Bases legales implicadas (en vigor o en trámite - cuadro 1)	Indicadores de Resultado (cuadro 3)	Resultado previsto	Nivel de logro final estimado
Meta 1 Reducir las emisiones de GEI de origen agrario a fin de alcanzar la neutralidad climática en 2050	- Reglamento (UE) 2021/1119. Marco para la neutralidad climática - Reglamento (UE) 2023/857 sobre reducciones - Reglamento (UE) 2023/839 sobre emisiones agrarias (régimen UTCUTS) - Directiva 2024/1785/ de emisiones industriales y reglamento (UE) 2024/1224 sobre el portal de emisiones (cuadro 1-39 y 40) - COM (2024) 63. Objetivos renovado de reducción para 2040 aunque sin meta propia para la agricultura (cuadro 1-411)	- IR. 12. % De la SAU objeto de medidas de adaptación al cambio climático - IR. 13. % De unidades ganaderas (ug) con medidas para reducir las emisiones - IR. 14. % De la sau con medidas de captura del carbono - IR. 16. % De explotaciones con inversiones climáticas	Caída de las emisiones agrarias de un 21,9 % entre 1990 y 2021. Sin embargo, el ritmo no es coherente con la reducción global exigida del 35 % en 2030. Además, su peso en los GEI totales está aumentando (9,8 % en 1990; 10,7 % en 2021). El esfuerzo agrario debería acelerarse hasta los 4 m de CO₂-e	Difícil sin un esfuerzo adicional
	- Reglamento (UE) 2023/839 sobre emisiones agrarias (régimen UTCUTS) (anexo III) (cuadro 1-35) - COM (2022) 672 (cuadro 1-8). Marco de certificación de la captura de carbono	- IR. 14. % De la SAU objeto de medidas para mejorar el almacenamiento de carbono - IR. 16. % De explotaciones con inversiones climáticas	Con los PEN el 35 % de la SAU se beneficiará de medidas de retención de carbono. Pero se estima que en 2030 se estará 50 Mt por debajo de la meta	
Meta 2 Capturar 310 Mt de CO ₂ en 2030				Prácticamente imposible de alcanzar

CUADRO 4 (cont.)

Estimación cualitativa de la contribución de los Planes Estratégicos Nacionales de la PAC al logro de las 11 metas cuantificadas del «Pacto Verde Europeo» con incidencia agroambiental y agroalimentaria

Eje de biodiversidad 2030 (Estrategia de Biodiversidad 2030)				
Meta citrada (target) Del «pacto verde»	Bases legales implicadas (en vigor o en trámite - cuadro 1)	Indicadores de Resultado (cuadro 3)	Resultado previsto	Nivel de logro final estimado
Meta 3 Destinar un 10 % de la SAU a elementos no productivos en favor de la biodiversidad en 2030 (sobre la base 2015/2017)	- Reglamento (UE) 2021/2115 sobre los planes estratégicos (con el régimen de buenas condiciones agrarias y medioambientales), modificado por el reglamento (UE) 2024/1468 que convierte la BCAM) N.º 8 en voluntaria. - Reglamento (de ejecución UE) 2024/1962 que implementa la nueva BCAM N.º 8,	IR. 34. % De la SAU con medidas en favor del paisaje y la biodiversidad	Objetivo parcialmente retomado por la BCAM n.º 8 pero nunca plenamente aplicado a causa de la guerra de ucrania, las crisis agrarias y las medidas de simplificación en vigor desde mayo de 2024	Prácticamente imposible de alcanzar
Meta 4 Dedicar el 25 % de la SAU a la producción ecológica en 2030 (sobre la base de 2018)	- Reglamento (UE) 2018/848 sobre la producción y etiquetado ecológicos - COM (2022) 141 (cuadro 1-24). Plan de acción de la agricultura ecológica	IR. 29. % De la SAU con medidas en favor de la agricultura ecológica	Para cumplir el objetivo se debería doblar el ritmo anual de crecimiento de la producción ecológica.	Prácticamente imposible de alcanzar
Meta 5 Plantar 3.000 millones de árboles y restaurar el 30 % de los ecosistemas más degradados en 2030, el 60 % en 2040 y el 100 % en 2050	- Reglamento 2024/1991 de restauración de la naturaleza (cuadro 1-31) - COM (2023) 35 comunicación sobre los polinizadores (cuadro 1-32). - COM (2023) 728 marco por unos bosques resilientes (cuadro 1-27).	- IR. 31. % De la SAU con medidas de apoyo a la biodiversidad - IR. 32. % De explotaciones con inversiones en favor de la biodiversidad	Objetivo que va más allá de los ecosistemas agrarios y la pac. Difícil de lograr en 2030. A medio plazo las metas son más asumibles	Muy difícil en 2030 Más factible en 2040 y en 2050
Meta 6 Convertir en 2030 el 30 % de la superficie terrestre en zonas naturales protegidas	- Directivas 79/409/CEE y 2009/147/cee sobre conservación de las aves silvestres y directiva 92/43/CEE sobre hábitats - COM (2023) 728 reglamento por unos bosques resilientes (cuadro 1-27).	IR. 33. % De la superficie de las zonas natura 2000 que se benefician de medidas de apoyo	Los pen se orientan solo a mejorar la gestión de natura 2000. Apenas un 25 % de sus áreas obtienen apoyo de la PAC	Difícil sin un esfuerzo adicional

CUADRO 4 (cont.)

Estimación cualitativa de la contribución de los Planes Estratégicos Nacionales de la PAC al logro de las 11 metas cuantificadas del «Pacto Verde Europeo» con incidencia agroambiental y agroalimentaria

Eje alimentario (Estrategia De la Granja a la Mesa)				
Meta cifrada (target) Del «pacto verde»	Bases legales implicadas (en vigor o en trámite - cuadro 1)	Indicadores de Resultado (cuadro 3)	Resultado previsto	Nivel de logro final estimado
Meta 7 Reducir en un 20 % el uso de fertilizantes, así como en un 50 % la pérdida de nutrientes en 2030 (sobre la base de 2012/2015)	• Directiva 91/676/cee sobre los nitratos • Regl. (UE) N.º 2019/1009 sobre fertilizantes • COM (2022) 590 sobre fertilizantes • COM (2021) 699 estrategia para la protección del suelo en 2020 (cuadro 1-28) y COM (2023) 416. Dtiva de vigilancia del suelo (cuadro 1-29)	• IR. 19. % De la SAU con medidas de protección y gestión del suelo • IR. 22. % De la SAU bajo medidas de mejora de gestión de nutrientes	La tendencia a la baja del consumo de fertilizantes está consolidada desde 2017 en nitrógenados y desde 2020 en fosfatados. En 2022 se registró el mínimo histórico, de 9,8 millones de toneladas	Factible (en particular en nitrógenados)
Meta 8 Reducir en un 50 % el uso de pesticidas en general y en otro 50 % de aquellos más peligrosos en 2030 (sobre 2015/2017)	• Directiva 2009/128/CE de uso sostenible de productos fitosanitarios • COM (2022) 305 que actualizará la directiva 2009/128/CE (retirada por la comisión hasta la siguiente legislatura 2024/2029) (cuadro 1-6)	• Ir. 24. % De la SAU que son objeto de medidas de reducción del uso de pesticida	Favorable tendencia a un menor uso de pesticidas en general. Pero la retirada de la propuesta de revisión levanta dudas sobre la meta fijada para los más peligrosos	Pesticidas en general: Muy factible Pesticidas más peligrosos: factible
Meta 9 Reducir en un 50 % el uso de antimicrobianos por la ganadería en 2030 (sobre 2018)	• Revisión de los reglamentos n.º 1832/2002 y 2019/6 de aditivos para piensos (propuesta a presentar en la siguiente legislación 2024/2029) (cuadro 1-18).	• Ir. 43. % De unidades ganaderas (UG) con medidas para limitar el uso de antimicrobianos	Tendencia corriente muy favorable. En 2022 se superó la mitad del objetivo fijado con una reducción del 28,3 %	Muy factible
Meta 10 Reducir en un 10 % el desperdicio alimentario en 2030	• COM (2023) 420 revisión de la directiva - marco 2008/98 de residuos (incluido el desperdicio alimentario) (cuadro 1-12).	• Sin indicador de resultado específico para los PEN	Pocos pen contienen medidas. La mitad de las pérdidas son en los hogares adicional	Difícil sin un esfuerzo adicional

CUADRO 4 (cont.)

Estimación cualitativa de la contribución de los Planes Estratégicos Nacionales de la PAC al logro de las 11 metas cuantificadas del «Pacto Verde Europeo» con incidencia agroambiental y agroalimentaria

Meta cifrada (target) Del «pacto verde»	Bases legales implicadas (en vigor o en trámite - cuadro 1)	Indicadores de Resultado (cuadro 3)	Resultado previsto	Nivel de logro final estimado
Meta 11 Dar cobertura de banda ancha al 100 % de las zonas rurales	• COM (2021) 381. Estrategia ‘De la Granja a la Mesa’ (objetivo en el horizonte 2025, p. 18) • COM (2021) 345). Comunicación sobre las zonas rurales y su plan de acción • Mecanismo ‘conectar europa’ (MCE)	• IR 41. % De la población rural con un mejor acceso a los servicios con el apoyo de la PAC	En 2021 el acceso de los hogares rurales a la banda ancha era sólo del 40 % sin por ello ser considerada una prioridad por muchos pen	Prácticamente imposible en 2025. Factible en 2040

Fuente: Elaboración propia a partir de los informes de seguimiento del 8º Programa Medioambiental, Eurostat, los textos legislativos en vigor, y las propuestas en curso.

5.3. Meta 3. Destinar un 10 % de la SAU a elementos no productivos en favor de la biodiversidad en 2030

La BCAM N.º 8 de la «condicionalidad reforzada» impuso la obligación de destinar al menos el 4 % de las tierras de cultivo de las explotaciones mayores de 10 hectáreas a barbecho o a elementos no productivos, porcentaje susceptible de ascender hasta un 7 % con el concurso de los «eco-regímenes» o cultivos fijadores de nitrógeno. Ésta era la única meta cifrada de la Estrategia de la «Biodiversidad 2030» que contaba con respaldo reglamentario de la PAC post 2023 (§2.1). No obstante, es una disposición que no ha podido ser prácticamente aplicada (Matthews, 2024b). Primero, la reducción de la oferta de granos provocada por la invasión de Ucrania hizo que se permitiera que durante la campaña de 2023 las tierras dejadas en barbecho a causa de la BCAM se destinaran a determinadas producciones alimentarias. Esta derogación se repitió en la campaña de 2024 por la incidencia de fenómenos meteorológicos extremos, la caída de los precios de los cereales, y la persistencia de altos costes por la guerra de Ucrania. En esta coyuntura, los agricultores europeos se movilizaron masivamente y la Comisión accedió a que el 4 % de la superficie no productiva pudiera destinarse a cultivos fijadores de nitrógeno y/o a cultivos intermedios. Pero las protestas de los agricultores no amainaron hasta que, finalmente, el 15 de marzo de 2024, se presentó un paquete de simplificación de la PAC (COM (2024) 139) en el que la Comisión propuso que el barbecho o el establecimiento de nuevos elementos paisajísticos pasaran definitivamente a ser voluntarios. El Reglamento (UE) N.º 2024/1468 eliminó la obligación de disminuir la superficie productiva a partir de mayo de 2024. En este contexto hay que recalcar los escasos esfuerzos que los PEN dedican a esta meta (Cuadro 3): el indicador IR. 34 cifra en un 1,8 % de la SAU total las tierras susceptibles de beneficiarse de medidas en favor de la biodiversidad o el paisaje (Chartier & Folkeson Lillo, 2023; página 506). Paradójicamente es de esperar que con la última modificación reglamentaria mejore a partir de 2024 el IR. 34 en tanto que contabiliza las tierras no productivas de carácter voluntario. Pero hay que descartar que en 2030 se pueda alcanzar la meta del 10 % teniendo presente que un reciente estudio del JRC ha cuantificado en un 5,6 % las superficies con elementos no productivos de la UE (D'Andrimont *et al.*, 2024).

5.4. Meta 4. Dedicar el 25 % de la SAU a la producción ecológica en 2030

La agricultura ecológica creció a una tasa del 6 % entre 2012 y 2021. En ese año ocupaba el 9,9 % de la SAU total de la Unión (Eurostat, 2023a; página 18), La mayoría de los PEN contienen medidas para el mantenimiento o conversión de las tierras dedicadas a productos ecológicos hasta el punto de duplicar la cobertura financiera a su superficie (5,6 % de la SAU en 2020; 9,9 % en 2027) (Cuadro 3 - IR. 29) (Chartier & Folkeson Lillo, 2023; páginas 498 y 562). Sin embargo, se está lejos de alcanzar el objetivo fijado por la Estrategia de la «Biodiversidad 2030», de nada menos que el 25 % de la SAU. Su logro requeriría doblar el ritmo anual de crecimiento de la producción ecológica (European Environment Agency, 2023;

página 71) y contar con una demanda efectiva capaz de absorberla. Es sabido que modelizar la variable del consumo es problemático en tanto que implica evaluar comportamientos alimentarios, difícilmente mensurables y que, en última instancia, dependerán de la evolución de los diferenciales de precios entre los productos ecológicos y los convencionales (Barreiro-Hurle *et al.*, 2024). El eje 1 del Plan de Acción de la agricultura ecológica de la Unión de 2021 (Cuadro 1-24; páginas 6-11) citó una ristra de medidas para estimular la demanda de productos ecológicos (acciones de información, comedores, cambios en la contratación pública, en los programas escolares, etc.) que, sin embargo, apenas se recogen en los PEN aprobados a la espera de la legislación comunitaria (Cuadro 1-16, 17 y 22).

5.5. Meta 5. Plantar 3.000 millones de árboles y restaurar el 30 % de los ecosistemas más degradados en 2030, el 60 % en 2040 y el 100 % en 2050

Estos objetivos emanan del Convenio-Marco sobre Diversidad Biológica, reeditado por el acuerdo de Kunming-Montreal de 2022, y quedan en manos del despliegue de la denominada Ley de la Restauración de la Naturaleza (Reglamento (UE) N.º 2024/1991 - Cuadro 1-31) publicada en julio de 2024 tras dos años de dura controversia. El texto adoptado por los colegisladores contiene dos tipos de disposiciones. En primer término, insta a los Estados a que planten 3.000 millones de árboles hasta 2030 y a que antes de la misma fecha tomen medidas para revertir el declive de los polinizadores silvestres en concordancia con una Comunicación de enero de 2023 (Cuadro 1-32). Por otro lado, asume prácticamente al completo las metas de regeneración de los hábitats terrestres y marinos, incluidos los ecosistemas agrarios, previstas en la Estrategia de la «Biodiversidad 2030». Los Estados deberán presentar planes de recuperación antes de julio de 2026 dando prioridad a la restauración de las áreas Natura 2000. Como los PEN aprobados para el periodo 2023/2027 apenas tendrán tiempo para integrarlos, la norma se cuida de especificar que su entrada en vigor no comportará la obligación de modificarlos. Además, a instancias del Parlamento, se añadió una cláusula de «freno de emergencia» que permite retrasar o suspender las metas relativas a los ecosistemas agrarios de sobrevenir eventos excepcionales con impacto en la seguridad alimentaria. En último término, se prevé evaluar en 2033 la aplicación de la Ley y su impacto en los sectores agrario, forestal y pesquero, al igual que sus efectos socio-económicos generales. El intrincado acuerdo rubricado por los colegisladores está repleto de claroscuros (Hering *et al.*, 2023; Aubert *et al.*, 2024) entre los que sobresalen: los instrumentos que lo materializarán, los recursos financieros asignados, los medios aplicados para su seguimiento, y, sobre todo, el atractivo de los planes nacionales, en tanto que la participación de los propietarios fundiarios es voluntaria. En este contexto, la Comisión está estudiando un mecanismo de «créditos naturaleza» en favor de los agricultores o comunidades rurales que proporcionen servicios ecosistémicos. El hecho que no sea imperativo modificar los PEN implica que a lo sumo el 30,6 % de la SAU se va a beneficiar de alguna medida de conservación o restauración durante el periodo 2021/2027 (Cuadro 3 - IR. 31). Por otro lado, que los planes de recuperación

inicien su andadura en 2026 supone que el esfuerzo decisivo de recuperación tendrá lugar durante los tres primeros años del próximo período financiero (de 2028 a 2030) con un resultado hoy por hoy difícil de calibrar. En cualquier caso, parecen ser más factibles de lograr las metas fijadas a medio plazo (regeneración del 60 % de los ecosistemas en mal estado en 2040) y a largo plazo (más del 90 % en 2050) que las establecidas para 2030 (30 %).

5.6. Meta 6. Proteger los ecosistemas y áreas de alto valor natural hasta el 30 % de la superficie terrestre

El ritmo de aumento de las zonas naturales protegidas en la UE es lento pero sostenido. En 2011 representaban el 24,3 % de la superficie total y en 2021 el 26 % (European Environment Agency, 2023; página 49). De acuerdo con los PEN aprobados, el 25,1 % de la superficie declarada como zona Natura 2000 debería estar cubierta por alguna medida de apoyo, fundamentalmente eco-regímenes y pagos compensatorios del Segundo Pilar (Cuadro 3 - IR. 33). No obstante, la PAC sólo puede dar cobertura a tierras agrarias, apenas el 40 % de las áreas Natura 2000. La clave radica pues en acelerar la declaración de nuevas zonas Natura 2000 o figuras similares de protección a nivel nacional. La Agencia Europea de Medio Ambiente estima que debería doblarse el ritmo de expansión de las áreas naturales protegidas de la última década para cubrir el 30 % del territorio (European Environment Agency, 2023; página 50).

5.7. Meta 7. Reducción del consumo de fertilizantes en un 20 % así como en un 50 % la pérdida de nutrientes

El objetivo de reducir a la mitad la pérdida de nutrientes concuerda con los compromisos contraídos por la UE en el marco multilateral sobre la Biodiversidad de Kunming-Montreal. Cuenta con el indicador de resultados IR. 22 que mide la SAU bajo programas de gestión de nutrientes (Cuadros 2 y 3). La Agencia Europea del Medio Ambiente estima difícil (aunque no imposible) su reducción en un 50 % en las aguas subterráneas, resaltando que los niveles de nitratos no absorbidos por las plantas apenas mejoran y registran unas concentraciones en el agua de 20,51 mgNO₃/l en 2021, a comparar con los 21,19 mgNO₃/l del año 2000 (European Environment Agency, 2023; página 42-43). En cuanto a la meta de reducción del consumo de fertilizantes, de carácter instrumental respecto a la de pérdida de nutrientes, dependerá en última instancia de la adopción de la nueva Directiva de seguimiento y resiliencia del suelo (Cuadro 1-29). El nivel de esfuerzo para esta meta, medido por el IR. 19 (Cuadro 2), refleja una gran dispersión en los PEN, aunque es de suponer que el régimen de la condicionalidad dejará también su impronta. Si nos atenemos a las tendencias de consumo de fertilizantes más recientes (Eurostat, 2024), debería ser factible su disminución en un 20 % en el horizonte 2030, especialmente en nitrogenados, en neto declive desde 2017. La reducción en abonos fosfatados se inició algo más tarde, a partir de 2020, pero se está acelerando desde entonces.

5.8. Meta 8. Reducción del uso de pesticidas en un 50 % en general y en otro 50 % de aquellos más peligrosos

La Directiva 2009/128 sobre uso sostenible de pesticidas constituye uno de los «*requisitos legales de gestión*» (RLG) del régimen de «condicionalidad reforzada». Sin embargo, presenta una muy irregular transposición. A mediados de 2022 se presentó una propuesta de revisión fijando metas imperativas de reducción para las ventas de pesticidas (Cuadro 1-6) que se topó con una feroz oposición por parte de las organizaciones profesionales agrarias y fue rechazada por el pleno del Parlamento Europeo en noviembre de 2023. En febrero de 2024, con los primeros compases del «diálogo estratégico sobre el futuro de la agricultura», el foro de debate que la Presidenta de la Comisión se había comprometido a lanzar en su discurso sobre el estado de la Unión de 2023 (§6.2), ella misma anunció la retirada del proyecto de revisión de la Directiva por haberse “*convertido en un símbolo de polarización*” (o, lo que es lo mismo, un acicate para las grandes protestas de agricultores que por aquel entonces llenaban las calles de las capitales europeas). En este contexto, los PEN aprobados muestran que la superficie con medidas para aminorar el uso de pesticidas es muy variable (Cuadro 3 - IR. 24). Sólo ocho PEN han fijado metas nacionales de reducción que van desde el 5 % al 50 % de la SAU (Chartier & Folkeson Lillo, 2023; página 559). Entre los factores que explican la heterogénea ambición de los PEN se pueden citar: la diversidad agronómica de los 27, las dificultades encontradas para suplir determinadas sustancias activas, y el no poder con el aliciente de la actualización de la Directiva de 2009. Pese a todo, la tendencia en el consumo de pesticidas durante la última década es francamente positiva, con una caída del 46 % entre el periodo de referencia (2015/2017) y 2021/2022 (CE, 2024b). Más dudas suscita la disminución de aquellos fitosanitarios más peligrosos que, pese a su favorable orientación desde 2015/2027, ha ralentizado su ritmo en los últimos tres ejercicios (2020 a 2022). En definitiva, los avances registrados desde el lanzamiento del Pacto Verde apuntan a que las dos metas de reducción fijadas para 2030 en el ámbito fitosanitario podrían ser alcanzados. Lo que no significa que se pueda caer en la complacencia: un reciente estudio de la Universidad de Wageningen (Knuth *et al.*, 2024) ha mostrado que la agricultura convencional deja en los suelos concentraciones de pesticidas mayores que las estimadas al autorizar estos compuestos. Lo que implica que, más allá de la (más o menos tardía) revisión de la Directiva 2009/128, queda camino por recorrer en esta materia con el imprescindible concurso de la investigación en nuevas plantas, sustancias activas y lucha biológica, así como en la mejora de la precisión de los procedimientos de evaluación de la persistencia de plaguicidas en el medio natural.

5.9. Meta 9. Reducción de las ventas de antimicrobianos para la ganadería en un 50 %

Es seguramente el objetivo del Pacto Verde para el sector primario más asequible. A un ritmo constante de caída del 5 % anual, las ventas de antimicrobianos ganaderos registraron en 2022 un descenso del 28,3 % respecto a la referencia de 2018 (EEIG Agrosynergie, 2022; European Medicines Agency, 2023). Por consiguiente, ya se habría recorrido más de la mitad del camino para alcanzar el objetivo de 2030. El Reglamento (UE) N.º 2019/6 sobre aditivos para piensos, pendiente de revisión (Cuadro 1-18), entró en vigor en enero de 2022 por lo que difícilmente le puede ser atribuido el mérito, aunque, obviamente, debió de impulsar las acciones públicas y privadas emprendidas para conseguir tal éxito. Con este telón de fondo, solamente 15 PEN reconocen la reducción de las ventas de antimicrobianos como una necesidad y por lo general se acude a acciones fuera de la PAC (Münch *et al.*, 2023; página 52).

5.10. Meta 10. Reducción del desperdicio alimentario en un 10 %

Se estima que cerca de 59 millones de toneladas de alimentos se pierden anualmente en Europa, equivalente a una media de 131 kilos por persona (Eurostat, 2023b), unos datos reprensibles de por sí por motivos éticos y económicos pero que, además, denotan un enorme derroche de recursos naturales y dan fe de una fuente sin sentido de emisiones de GEI. Acorde con la Estrategia «De la Granja a la Mesa», en 2023 la Comisión presentó una propuesta de modificación de la Directiva-marco 2008/98 sobre residuos (Cuadro 1-12) con el objetivo de imponer la reducción de los deshechos alimentarios en un 10 % en las etapas de transformación y distribución y en un 30 % en la del consumo final (hogares y restauración). Esta hoja de ruta mantiene *de facto* fuera del ámbito de la Directiva al sector agrario propiamente dicho. La propuesta insta a las explotaciones agrarias a reducir sus pérdidas, pero no les impone ninguna obligación concreta. Lo que explicaría que el desperdicio alimentario no tenga un indicador de resultados para los PEN y que sólo ocho de ellos contengan intervenciones para reducirlo (Chartier & Folkesson Lillo, 2023; página 869). Pese a que algunos Estados relevantes como Alemania, Francia y España se han pronunciado en favor de incluir el sector agrario, para la gran mayoría de los Estados miembros la lucha contra el despilfarro alimentario constituye una problemática ajena a la PAC. Alegan que buena parte de las pérdidas en la fase productiva son por razones meteorológicas o de mercado y son difíciles de contrarrestar por los agricultores. Estiman que el mayor esfuerzo debería dirigirse hacia el consumo final, donde se registra el 54 % del desperdicio alimentario total por persona (unos 70 kg). Pero, en coherencia con el enfoque de «la granja a la mesa», la pertinencia de estos argumentos no debería significar una renuncia de antemano a combatir las pérdidas y el despilfarro del eslabón primario. En cualquier caso, reducir en un 10 % el desperdicio alimentario en la cadena parece hoy por hoy una meta difícil de alcanzar. Y, aun teniendo éxito, quedaría muy lejos de lo exigido por los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas para 2030, de nada menos que el 50 %.

5.11. Meta 11. Dar acceso a la banda ancha rápida a la totalidad de las zonas rurales en 2040

En 2021 la banda ancha cubría el 40 % de los hogares rurales (CE, 2022). Sin embargo, su mejora, medida indirectamente por el indicador IR. 41 (Cuadro 2), sólo es citada en 15 PEN, con muy variados niveles de ambición (Cuadro 3). Este alto grado de dispersión puede reflejar diferentes puntos de partida o la preferencia por otras fuentes de financiación de las infraestructuras distintas a la PAC. En cualquier caso, los países con peor grado de cobertura deberían redoblar sus esfuerzos, dentro o fuera de los PEN, para alcanzar en 2040 el objetivo prefijado por la Comisión.

6. Preparando una PAC post 2028 acorde con un Pacto Verde Europeo renovado

6.1. El potencial transformador del Pacto Verde respecto a la PAC

La conjunción de los apéndices agroambientales y alimentarios del Pacto Verde con las medidas de intervención pública en la agricultura europea contiene el germen de una profunda metamorfosis de la PAC en tanto que

- Entronca con uno de los grandes proyectos estratégicos de la Unión y refuerza su papel en su agenda internacional en favor de los ODS, la renovación del Convenio-Marco sobre Diversidad Biológica, la consolidación del multilateralismo climático (a partir del Acuerdo de París de diciembre de 2015), y la iniciativa «Una Sola Salud» de la Organización Mundial de la Salud (OMS).
- La PAC se consagra como una política multinivel con un enfoque de «sistema» que subsume principios y objetivos de otras políticas comunes con responsabilidades regulatorias en la cadena agroalimentaria.
- Consolida su multifuncionalidad al fortalecer dos de sus componentes, la climático-ambiental y la sanitario-alimentaria (*food safety*) y, por ende, desbroza la vía hacia un apoyo por bienes y servicios públicos bajo metas cuantificadas («*targets*»), una práctica excepcional en la PAC tradicional tal como ya apuntamos (§2).
- Reinterpreta la noción de seguridad alimentaria (*food security*), el ámbito prioritario de actuación de cualquier política agraria. Su salvaguardia ya no depende exclusivamente del fomento de la producción y pasa a ser un propósito a largo plazo compartido con las acciones de recuperación del capital natural, de mejora de la resiliencia de las explotaciones, y de lucha contra el cambio climático (CE, 2023a).
- Asume un enfoque integrado por objetivos y resultados en la aplicación de los PEN, lo que le permite: a) orientar, a base de impulsos concéntricos,

los sistemas agroalimentarios nacionales en favor de los ejes del Pacto Verde (neutralidad climática, sostenibilidad medioambiental, resiliencia, salubridad, inclusividad social); b) coadyuvar a la reestructuración en la misma línea de las administraciones internas con responsabilidades de gestión de la cadena; y, en fin, c) abrir la senda hacia una fusión de los dos pilares de la PAC y de sus regímenes financieros.

- Por último, el apoyo a los agricultores refuerza su legitimidad social a medida que la PAC mejora su sintonía con las demandas ciudadanas en materia climática, sostenibilidad, calidad de los alimentos, bienestar animal, resistencia a los antimicrobianos, reducción del desperdicio alimentario, o las preocupaciones dietéticas y nutricionales.

En suma, la simbiosis de las propuestas legislativas para la PAC post 2028 con un Pacto Verde remozado podría liberar un enorme potencial transformador y suplir los déficits constatados de formulación de objetivos, de diseño regulatorio, y de implementación de los Planes Estratégicos. Por otro lado, a diferencia de la última reforma de la PAC de 2021, un único Colegio de Comisarios sería responsable de su lanzamiento, su adopción, y en cierto grado también de su aplicación (hasta 2029).

Sin embargo, el contexto no es el mismo que en 2019 (Matthews, 2024a). La PAC 2023-2024 fue la de la recuperación pandémica, la de las guerras de Ucrania y Oriente Medio, y la de los balbuceos del Pacto Verde con su colofón de masivas protestas agrarias. En contraste, el proyecto de PAC para la próxima legislatura estará marcado: a nivel interno, por las secuelas de las movilizaciones de 2023-2024; y, sobre todo, a nivel externo, por la Administración Trump II, estrenada prácticamente al mismo tiempo que la Comisión von der Leyen II y presumiblemente caracterizada por el proteccionismo industrial y tecnológico, el abandono del multilateralismo comercial y ambiental, y un creciente desapego entre los Estados Unidos y la UE. En estas circunstancias, el Pacto Verde, que sirvió de brújula a la Comisión von der Leyen I (Berghmans, 2024), no cumplirá tal función en la Comisión von der Leyen II.

6.2. Los primeros pasos hacia la PAC post 2028

El rechazo de las organizaciones agrarias mayoritarias al Pacto Verde hizo mella en el discurso político comunitario, especialmente en el Partido Popular Europeo (PPE), a la sazón el principal grupo parlamentario transnacional y con la mayor representación en los gobiernos de los 27. Las elecciones del 6 al 9 de junio de 2024 refrendaron esta inflexión al configurar un Parlamento Europeo de corte más conservador y proclive a anteponer los intereses de los productores a la agenda agro-ecológica. Lo confirmó el Consejo Europeo de 27 de junio con la adopción de la Agenda Estratégica 2024/2029. Desde la perspectiva agroambiental y alimentaria la hoja de ruta pergeñada por los Jefes de Estado y de Gobierno preservó el enfoque multifuncional y de cadena del Pacto Verde original. Pero cambiaron los

énfasis (Matthews, 2024a). Se realzó la vertiente industrial del futuro Pacto Verde (Kauffmann & Treyer, 2024) priorizando el liderazgo europeo en la revolución de las tecnologías limpias y la generación de empleo de calidad. Con este telón de fondo, la competitividad, la resiliencia y la sostenibilidad del sector agrario se (re)situaron en el tablero estratégico, apuntando a una reforma de la PAC menos voluntarista que la precedente, con una mayor interacción con los agricultores, con una mayor relevancia de los incentivos y un menor recurso a las sanciones en la transición agroecológica, y, en fin, con una mayor flexibilidad en su aplicación (§6.3),

El 18 de julio de 2024, el grueso de los nuevos diputados del Parlamento reeligió a Úrsula von der Leyen como Presidenta de la Comisión con un discurso de investidura adaptado como un guante a la nueva situación política y se inició el proceso de nominación de los miembros de la Comisión von der Leyen II por el Parlamento. Cuando aún no había transcurrido el verano, salieron a luz dos documentos con pistas sobre el diseño de la PAC post 2028.

El primer documento es el informe de conclusiones del «diálogo estratégico sobre el futuro de la agricultura» (CE, 2024g), elaborado en el marco del debate lanzado por von der Leyen en 2023 con vistas a desactivar la polarización suscitada por la aplicación del Pacto Verde a nivel agrario. Para su redacción se constituyó un grupo de reflexión *ad hoc* bajo la dirección del profesor Peter Stroschsneider y compuesto por 29 representantes al más alto nivel de todos los eslabones de la cadena agroalimentaria (sindicatos y cooperativas, agroindustria, distribución, insumos), las organizaciones ecologistas y animalistas, las comunidades rurales, los consumidores, los bancos de alimentos, el Banco Europeo de Inversiones, y la academia (CE, 2024g; páginas 92-93). El informe no era pues un texto oficial de la Comisión al que, sin embargo, los servicios de la DG AGRI apoyaron a modo de secretariado teniendo cuidado de no inmiscuirse en sus trabajos. Tras nueve meses, el 4 de septiembre de 2024, la versión final, aprobada por unanimidad por sus integrantes, fue entregada a la Presidenta von der Leyen. Contiene recomendaciones agrupadas en tres ejes: la cadena alimentaria; la sostenibilidad; y la Política Agrícola Común, Como documento de consenso, el informe refleja un punto de equilibrio entre las posiciones ambientalistas y agraristas sobre la futura PAC. Incluye un sugestivo diagnóstico, pero sus recomendaciones están sazonadas de grandes principios y escaso detalle sobre cómo desplegarlos, dando por descontado que es a la Comisión a quién incumbe concretar en la «Visión sobre la agricultura y a la alimentación» que von der Leyen se comprometió a publicar a lo más tardar 100 días después del inicio del mandato de su nuevo Colegio de Comisarios (primavera de 2025). Tal visión tomará en principio la forma de una Comunicación preparatoria de las propuestas legislativas sobre la PAC post 2028 de junio de 2025.

Como complemento al informe Stroschsneider, aportan interesantes indicios sobre cómo se forjará la PAC post 2028, los mandatos de la Presidenta von der Leyen librados a los 26 candidatos a Comisarios especificando las competencias y principales tareas encomendadas a cada uno de ellos, así como las fórmulas utilizadas

por las comisiones parlamentarias para su ratificación. Una docena de Comisarios participarán en mayor o menos medida en la regulación de la cadena alimentaria durante la próxima legislatura, pero sólo tres tienen expresamente asignada la competencia de redactar la futura «visión sobre la agricultura y la alimentación». El primero es, obviamente, el Comisario de Agricultura y ¡Alimentación! (reveladora adición, obtenida a costa de sacrificar la tradicional referencia al Desarrollo Rural), puesto que recayó en el socialcristiano luxemburgués Christophe Hansen. Él será el máximo responsable de la PAC y gestor de los aspectos agroalimentarios del Pacto Verde. Por su parte, la sueca Jessika Roswall será la Comisaria de Medio Ambiente, mandataria general del Pacto Verde y responsable principal de la preservación del capital natural y la biodiversidad como garantes de la seguridad alimentaria y la elaboración de las futuras estrategias de resiliencia hídrica y bioeconomía. En último término, el Vicepresidente ejecutivo de Cohesión y Reformas Estructurales, el conservador italiano Raffaele Fitto, ostentará entre sus competencias el reforzamiento de la competitividad, la resiliencia y la sostenibilidad del sector agro-alimentario. Sorprendentemente, el mandato de la compatriota Teresa Ribera, designada como Vicepresidenta ejecutiva para una transición limpia, justa y competitiva y, por ende, coordinadora del nuevo Pacto Verde y las políticas de sostenibilidad, no hace ninguna mención a la agro-alimentación. Significativamente, Teresa Ribera compareció ante la Comisión del Medio Ambiente (COMENVI) del Parlamento Europeo para su ratificación y no ante los miembros de la COMAGRI. De lo que puede deducirse que el Comisario de Agricultura estaría formalmente bajo la batuta del Vicepresidente Fitto, lo cual implícitamente corrobora la primacía de la competitividad sobre la sostenibilidad agraria en la próxima legislatura.

6.3. *A modo de corolario: la PAC post 2028 a la luz del «diálogo estratégico»*

El informe Stroschneider ha sido ampliamente difundido y analizado (García Azcárate, 2024) por lo que para concluir nos limitaremos a extraer de sus páginas aquellas ideas-fuerza más prometedoras para un mejor engarce entre la PAC post 2028 y un Pacto Verde renovado:

- *Un nuevo papel para el Pacto Verde.* Siguiendo las pautas del informe Draghi sobre el futuro de la competitividad de la Unión, el principal rotor institucional de la próxima legislatura será la «seguridad económica» y el crecimiento. El Pacto Verde persistirá, pero ya no constituirá el signo distintivo de la Comisión von der Leyen II y se convertirá en un instrumento de acompañamiento a la transición industrial para que sea más limpia y sostenible. Con esta perspectiva, el informe final sobre el diálogo estratégico incide en el papel de la agro-alimentación en la salvaguardia de la «seguridad económica» de la Unión y, de soslayo, en el de la PAC como la política común más idónea para garantizar el buen funcionamiento de la cadena alimentaria, apoyar las rentas de los agricultores que más lo necesiten, fortalecer las zonas rurales, y promover bienes y servicios de origen agro-

rural para el conjunto de la sociedad. El informe preconiza compaginar mejor el alcance y el ritmo de la protección del medio ambiente y la salud pública con las condiciones socio-económicas de la actividad agraria. En este sentido, propugna que las acciones de los agricultores en favor de los bienes y servicios públicos sean siempre voluntarias e inducidas por incentivos financieros en lugar de exigencias regulatorias obligatorias. Pero guarda silencio sobre la dirección a tomar por las Estrategia de la Granja a la Mesa o de la Biodiversidad 2030, sobre cómo se desplegarán los actos ya adoptados (como los reglamentos relativos a la deforestación, a la restauración de la naturaleza, o el mecanismo de ajuste de carbono en frontera), qué destino espera a los proyectos pendientes, y, en fin, si se preservarán los objetivos cuantificados y, en su caso, con qué metodología se fijarán. En cualquier caso, lo que parece evidente es que responder a estas cuestiones requerirá como condición previa la implantación de un marco de coordinación para todas las políticas comunes con incidencia en la cadena agroalimentaria que el primer Pacto Verde apenas esbozó.

- *Un «enfoque de cadena» con base legal.* El programa legislativo de la Estrategia «De la Granja a la Mesa» incluyó un acto horizontal sobre sistemas alimentarios sostenibles (Cuadro 1-23) que, por su complejidad, fue retirado por la Comisión a principios de 2024 (§3). Sería conveniente sacarlo del limbo y que fuera presentado al mismo tiempo que las propuestas legislativas de la PAC post 2028. De esta guisa, se aseguraría la sintonía de todos los eslabones de la cadena en torno a los principios de sostenibilidad medioambiental, neutralidad climática, salud y nutrición, bienestar animal, e inclusividad social. Este reglamento podría servir además como arquitrabe de las iniciativas aún pendientes del Pacto Verde (Cuadro 1) y, eventualmente, de otras nuevas como la nueva Estrategia de resiliencia hídrica apuntada por la Agenda Estratégica 2024/2029 y el mandato de la Comisaria Roswall (§6.2). En este escenario sería igualmente de desear una simplificación de los procedimientos legislativos clarificando el liderazgo competencial norma por norma a fin de sortear los bloqueos cruzados registrados en el pasado. En este sentido se entreve una autonomización de la DG AGRI respecto a la DG ENVI y la DG SANTE en cuanto a cómo implementar las exigencias del Pacto Verde a la agricultura en la próxima legislatura. Tal empoderamiento se vio confirmado por la decisión de la Conferencia de Presidentes del Parlamento Europeo de rechazar la comparecencia del candidato a Comisario de Agricultura y Alimentación ante la Comisión de Medio Ambiente (COMENVI) al igual que se negó al examen de la Comisaria de Medio Ambiente por los miembros de la COMAGRI. Esta tajante separación de funciones constituye un esperanzador precedente para el futuro. También resulta elocuente la comparecencia del candidato a Comisario de Salud y Bienestar Animal, el húngaro Olivér Várhelyi, responsable de la seguridad de los alimentos (*food safety*), la lucha contra el uso excesivo de antimicrobianos y pesticidas y el desperdicio alimentario, el

despliegue de la Estrategia «Una Sola Salud» (humana, vegetal, y ganadera, con inclusión del bienestar animal), y la regulación de las nuevas técnicas genómicas. En este caso la evaluación fue realizada conjuntamente por la COMAGRI y la COMENVI dando a entender que la DG AGRI ganará peso en estas materias a costa de una DG SANTE que demostró no estar a la altura de la Estrategia de la Granja a la Mesa (§3).

- *Un nuevo sistema de apoyo a los agricultores.* En la pasada legislatura se pudo constatar que el Pacto Verde necesita medidas financieras de acompañamiento que hagan más atractiva la senda de la transición ecológica a los agricultores (Baldock & Bradley, 2023; Guyomard *et al.*, 2023; Matthews, 2023; Matthews *et al.*, 2023; OECD, 2023; Schiavo *et al.*, 2023; Le Gloux & Dupraz, 2024). Con este horizonte, el informe Stroschsneider mantiene la multifuncionalidad de la PAC, pero, recuperando los trabajos de economía pública de Jan Timbergen, aboga por diferenciar las modalidades de pagos según el tipo de objetivo. Lo que para la PAC se traduciría en separar los mecanismos de apoyo a las rentas de los instrumentos orientados a fomentar la protección medioambiental, la acción climática, el bienestar animal y la salud pública. El informe preconiza en suma la abolición más o menos progresiva del modelo vigente de pagos directos según el número de hectáreas y con condicionalidad reforzada por su doble ineficiencia: porque no responde a las necesidades socioeconómicas del conjunto de los agricultores europeos; y porque no coadyuva a la realización del Pacto Verde al circunscribir el apoyo a la compensación de los costes asociados y el lucro cesante incurridos por los cambios en las prácticas agrarias. Deficiencias a las que cabría añadir su inadecuación al proceso de ampliación en curso (en especial de Ucrania, con una superficie agraria útil que, de preservar su integridad territorial, equivaldría prácticamente a la suma de las tierras de cultivo de Francia y Alemania). El informe no aporta muchos detalles pero deja entrever un nuevo sistema de apoyo orientado a resultados con dos componentes: 1) pagos directos a la renta por un lado, sometidos a diferentes criterios de selectividad (jóvenes y/o nuevos agricultores; viabilidad, sostenibilidad y resiliencia de las explotaciones de menor dimensión y carácter familiar; ubicación en zonas con hándicaps naturales), quizás con condicionalidad socio-laboral pero seguramente sin condicionalidad medioambiental; y, 2) medidas, similares a los eco-regímenes, que incentiven el Pacto Verde. Este modelo de apoyo, sin embargo, suscita dudas. La primera se refiere al enfoque, estrictamente voluntario, del componente del Pacto Verde. Sin condicionalidad climático-ambiental, sanitaria y de bienestar animal, y/o sin incentivos adicionales por objetivos más ambiciosos, comportaría apostar por financiar el *statu quo* dando por supuesto que la actividad agraria no contribuye en ningún caso a deteriorar el capital natural, el clima, o la salud pública (Matthews, 2024b). Implicaría de refilón un inusitado coste presupuestario y atentaría contra la tan proclamada orientación de resultados en el gasto (Tribunal de Cuentas

Europeo, 2024). Una posible solución sería fusionar los eco-regímenes con las medidas de este tipo del segundo pilar para crear paquetes de ayuda por explotación, plurianuales, de carácter contractual, y vinculados a metas concretas (Schulze *et al.*, 2024). Un segundo rango de interrogantes deriva de las deficiencias de los sistemas de recogida de datos sin los que será difícil fijar metas sensatas, (re)dimensionar los indicadores de resultados y los modelos de evaluación de impacto (Barreiro-Hurle *et al.*, 2024), y, en última instancia, seleccionar a los beneficiarios de los pagos. En este sentido, conocer a fondo los datos de ocupación de las explotaciones y los ingresos no agrarios de los hogares rurales constituye un requisito ineludible para un buen diseño de los futuros pagos a rentas. El propio informe apunta como posible respuesta a los déficits estadísticos detectados aplicar con urgencia sistemas de evaluación comparativos por objetivos a los Planes Estratégicos de la PAC, con metodologías armonizadas, criterios comunes de interpretación, y herramientas efectivas de seguimiento y verificación de resultados.

- *Reforzar la resiliencia en un escenario «policrisis».* La agroalimentación europea exige una gobernanza supranacional que encuadre las dinámicas globales y minimice los crecientes riesgos climáticos, sanitarios, macroeconómicos, y geopolíticos, para el abastecimiento de alimentos (ISI, 2019; CE, 2023a; Bertolozzi-Caredio *et al.*, 2023; European Environment Agency, 2024; CE, 2024c; CE, 2024h). La pandemia primero, y la guerra de Ucrania después, fueron dos toques de atención sobre la fragilidad de nuestro sistema alimentario que se tradujeron en improvisados planes de contingencia (Cuadro 1-2 y 3) y la creación a toda prisa del Mecanismo Europeo de Preparación y Respuesta a las Crisis de Seguridad Alimentaria (EFSCM). La cada vez mayor frecuencia y virulencia de los «*shocks*» externos (Parlamento Europeo, 2023), que la «Era Trump» sin duda exacerbará, impone una mejor coordinación de las políticas comunes con responsabilidades en la cadena y sus mecanismos (el EFSCM; la reserva de crisis de la PAC; el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización, y el Fondo de Solidaridad). El informe Stroschneider reconoce la necesidad de una agricultura más resiliente, pero, en la estela de buena parte de los medios académicos (Nadeu & Godfroy, 2024), se limita a sugerir un reforzamiento de los mecanismos de gestión del riesgo de carácter mixto (con financiación público-privada) complementados por un mercado único de los seguros que mejore la transparencia. Se queda muy lejos de lo que defiende un reciente informe sobre la seguridad y la defensa europeas, dirigido por el antiguo Presidente de Finlandia Sauli Niinistö, que llega a proponer la constitución de reservas estratégicas de alimentos por los grandes operadores privados y que los hogares tengan en sus despensas artículos de primera necesidad para al menos 72 horas (CE, 2024h: páginas. 47, 88, 90, y 161). En última instancia, sería conveniente instituir una plataforma instrumental para aminorar los riesgos agrarios, incluidos los de conversión a una agricultura más sostenible e inteligente (seguros de

producción e ingresos, ahorros mutualizados, paquetes de lanzamiento para la diversificación, la adaptación sectorial y la innovación tecnológica, etc.) dentro de una reserva de crisis de la PAC mucho más potente que la actual y/o dentro del nuevo «Fondo de Transición Agrícola Justa» que, como luego se comenta, propone el informe del dialogo estratégico. Por otro lado, la Unión no puede resignarse a ser una espectadora del desbarajuste comercial global que la Administración Trump pueda acarrear. De la mano de la Vicepresidenta Ribera, debería potenciar su resiliencia mediante una diplomacia agro-comercial y climática que: 1) se bata por un marco multilateral capaz de sustentar el apoyo a los servicios y bienes públicos de origen agrario y una protección en frontera acorde con el Pacto Verde (Lamy *et al.*, 2024; Fournier Gabela *et al.*, 2024); y 2) aproveche las futuras «Asociaciones para el Comercio y la Inversión Limpios» con los países del Sur global para reforzar las cadenas de suministros de alimentos e insumos agrarios y desactivar los conflictos surgidos con las regulaciones europeas sobre los productos de la deforestación y el ajuste de carbono en frontera.

- *El reequilibrio de la cadena.* En cuanto al funcionamiento de la cadena alimentaria, el informe Stroschsneider se limita a vagas declaraciones sobre el importante papel vertebrador que juegan las organizaciones de productores y sus interprofesiones para garantizar un justo reparto del valor añadido, así como sobre la necesidad de un derecho de la competencia que contribuya a la sostenibilidad económica y medioambiental de la agricultura, idea también remachada por el informe Draghi. El hecho es que las disposiciones de la OCM en este ámbito son sectoriales (priorizando los lácteos) y son a todas luces insuficientes. La Directiva 2019/633 sobre prácticas comerciales desleales es por su parte una norma de mínimos que da un amplio margen de transposición a los Estados. En este contexto, iniciativas como la Ley española sobre la cadena alimentaria o la *Egalim* de Francia han mostrado sus límites frente a unos mercados abiertos donde actúan centrales de compra, cooperativas e industrias multinacionales con capacidad de manipular los intercambios intracomunitarios para transgredir los marcos nacionales. La revisión de la Directiva de 2019, prevista para 2025, podría suplir estos déficits, sobre todo si contara con el desarrollo en paralelo de la excepción sobre la aplicación de la política de competencia en agricultura del Artículo 42 del Tratado sobre el Funcionamiento de la UE. Avanzar por esta senda permitiría liberar un nada desdeñable potencial de mejora de los ingresos agrarios (Gohin & Matthews, 2024) y sería lógico que sus propuestas de revisión fueran presentadas al unísono que el paquete de reforma de la PAC de junio de 2025.
- *Políticas de demanda en apoyo a la transición verde.* Una transición agroecológica completa de los sistemas alimentarios requiere actuaciones públicas que abarquen tanto la oferta como la demanda (Schiavo *et al.*, 2023;

Guyomard *et al.*, 2023). Basta recordar lo dicho sobre el papel crucial que juegan los hogares para el logro de las metas de reducción del desperdicio alimentario o del fomento de la agricultura ecológica (§5.4 y 10). Las políticas alimentarias de demanda son indudablemente complejas y de resultado incierto en economías de mercado y sociedades en rápida mutación en estilos de vida y dietas (Matthews *et al.*, 2023; página 325 y siguientes). A lo que en Europa se añaden los múltiples niveles administrativos involucrados (municipales, regionales, estatales, y supranacionales). Lo que no significa que la Unión en general y la PAC en particular hayan de hacer tabla rasa de la Estrategia «De la Granja a la Mesa» (Cuadro 1-I) y renunciar a intervenir en la demanda alimentaria. El informe de conclusiones del dialogo estratégico no rehúye el problema y aporta algunas ideas al respecto. La más concreta es la del fomento del consumo de proteínas vegetales que habrá que ver cómo se plasma. Otros aspectos que podrían dar cuerpo a una política de demanda alimentaria europea serían: una reducción del IVA a los productos agrícolas sostenibles que los hagan más asequibles a los consumidores de menores ingresos; un nuevo marco para la contratación pública y las compras colectivas para que no se guíen exclusivamente por el precio y primen la calidad y las dietas saludables y sostenibles; la mejora de las reglas de etiquetado de los alimentos, incluyendo el del bienestar animal; la evaluación de las campañas de comercialización dirigidas a los niños; los programas alimentarios escolares de la PAC; los perfiles nutricionales; las denominaciones de calidad; la regulación específica de los productos veganos; o, en fin, los códigos de buenas prácticas a seguir por las empresas alimentarias. Por otro lado, nunca se deberían de perder de vista los efectos que el Pacto Verde pueda tener sobre los precios al consumidor final. La pobreza alimentaria persiste en Europa (Eurostat, 2023a; página 90) y si se dispara la «inflación verde» habrá que estudiar sin reparos la factibilidad de reconducir mecanismos como el ya citado EFSCM en la senda del SNAP (*Supplemental Nutrition Assistance Program*) norteamericano.

- *Una financiación específica para el Pacto Verde.* El informe Stroschsneider no aborda el tema del presupuesto de la PAC ni el futuro de sus dos fondos (el FEAGA y el FEADER). Pero hace dos propuestas financieras de calado para el MFP 2028/2034. Aboga por un lado por la creación de un «Fondo de Transición Agrícola Justa» como apéndice del vigente «Fondo de Transición Justa del Reglamento (UE) N.º 2021/1056. Un fondo de carácter temporal que no correría a cargo de la PAC, tendría como objetivo acompañar a los agricultores por la senda agroecológica, y que como avanzamos, cubriría los incentivos agroambientales y las medidas de reestructuración por razones climáticas, sanitarias, o de bienestar animal. El informe desgaja de este fondo por su enjundia los gastos derivados de la aplicación del Reglamento (UE) N.º 2024/1991 de restauración de la naturaleza (Cuadro 1-31) y propone la creación de un fondo específico para esta tarea que podría vincularse

a un régimen de créditos-naturaleza. Por el contrario, se muestra hostil a la idea de tarificar las emisiones de origen agrario y crear un régimen de remuneración a los agricultores que les incentive a capturar el carbono pese a los numerosos estudios que lo defienden (Bognar *et al.*, 2023; European Scientific Advisory Board on Climate Change, 2024).

Las recomendaciones del diálogo estratégico que acabamos de repasar constituyen el primer jalón del proceso de confección de la futura «visión para la agricultura y la alimentación» de la Comisión de la próxima primavera y de las propuestas para la PAC post 2028 previstas para junio de 2025. Un proceso legislativo al que se sumarán los informes de evaluación de la última reforma de la PAC y de la Directiva 633/2019 sobre prácticas comerciales desleales y que está aún por ver cómo finalmente encajará la vertiente alimentaria y agro-ambiental del nuevo Pacto Verde con los futuros Planes Estratégicos Nacionales.

Referencias

- Aubert, P.M. (2024). “«De la ferme à la table»: les raisons de l’échec et comment rebondir”. *L’Economie politique*, 101(1), 73-82. <https://shs.cairn.info/revue-l-economie-politique-2024-1-page-73?lang=fr>
- Aubert, G., Underwood, E., Leemans, S., Ruyschaert, S. & Agapakis, I. (2024). *Guidance and recommendations for ambitious Nature Restoration Plans report. IEEP’s report for the #Restore Nature Campaign*. Obtenido de: WWF. <https://ieep.eu/news/guidance-and-recommendations-for-ambitious-nature-restoration-plans-report/>
- Atance, I. & Resco, P. (2024). *Midiendo la evolución de la sostenibilidad de la agricultura: un análisis de la herramienta ‘Sustainability Compass’ de la Comisión Europea*. Obtenido de: Plataforma Tierra - Grupo Cajamar. <https://www.plataformatierra.es/innovacion/midiendo-evolucion-sostenibilidad-agricultura-analisis-herramienta-sustainability-compass-comision-europea>
- Baldock, D. & Bradley, H. (2023). *Transforming EU land use and the CAP: a post-2024 vision*. Obtenido de: Institute for European Environmental Policy (IEEP). <https://ieep.eu/publications/transforming-eu-land-use-and-the-cap-a-post-2024-vision/>
- Barreiro-Hurle, J., Fellmann, T. & M’barek, R. (2024). “Modelling in support of better Agricultural and Food Policies: the JRC’s Integrated Agro-economic Modelling Platform (IMAP)”. *EuroChoices*, 23(1), 43-53. <https://doi.org/10.1111/1746-692X.12421>

- Berghmans, N. (2024). *Le Pacte vert européen: une boussole dans la tempête? Bilan et perspectives pour l'action environnementale de l'Union européenne. Étude N.º 04/24, IDDRI*. Obtenido de: Institut du développement durable et des relations internationales. <https://www.iddri.org/sites/default/files/PDF/Publications/Catalogue%20Iddri/Etude/202406-ST0424-Pacte%20vert.pdf>
- Bertolozzi-Caredio, D., Severini, S., Pierre, G., Zinnanti, C., Rustom, R., Santoni, E. & Bubbico, A. (2023). *Risks and vulnerabilities in the EU food supply chain*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2760/171825>
- Birk Rasmussen, M. & Gammelgaard Bøttcher, J. (2023). *The potential and risks of carbon dioxide removal based on carbon capture and storage in the EU*. Obtenido de: CONCITO. <https://concito.dk/en/udgivelser/the-future-role-of-beccs-and-daccs-in-the-eu-potential-and-risks>
- Bognar, J., Lam, L., Forestier, O., Finesso, A., Bolscher, H., Springer, K., Nesbit, M., Nadeu, E., Hiller, N., van Dijk, R., Jakob, M., Tarpey, J., McDonald, H., Zakkour, P., Heller, C., Görlach, B., Scheid, A. & Tremblay, L.-L. (2023). *Pricing agricultural emissions and rewarding climate action in the agri-food value chain*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2834/200>
- CE. (2022). *The 2022 Digital Economy and Society Index (DESI) report*. Obtenido de: Comisión Europea. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/digital-economy-and-society-index-desi-2022>
- CE. (2023a). *Commission staff working document - Drivers of food security*. Obtenido de: Comisión Europea. https://commission.europa.eu/publications/analysis-main-drivers-food-security_en
- CE. (2023b). *Approved 28 CAP Strategic Plans (2023-2027). Summary overview for 27 Member States. Facts and figures*. Obtenido de: Comisión Europea. <https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2023-06/approved-28-cap-strategic-plans-2023-27.pdf>
- CE. (2024a). *Agri-sustainability Compass*. Obtenido de: Comisión Europea. <https://agridata.ec.europa.eu/extensions/compass/compass.html>
- CE. (2024b). *Food safety - EU trends in the use and risk of chemical pesticides and in the use of more hazardous pesticides*. Obtenido de: Comisión Europea. https://food.ec.europa.eu/plants/pesticides/sustainable-use-pesticides/farm-fork-targets-progress/eu-trends_en#eu-trends-in-the-use-and-risk-of-chemical-pesticides

- CE. (2024c). *Recommendations on ways to mitigate risks and vulnerabilities, including structural issues putting at risk food supply chain. European Food Security Crisis Preparedness and Response Mechanism (EFSCM)*. Obtenido de: Comisión Europea. https://agriculture.ec.europa.eu/news/proofing-eu-food-supply-chain-against-crises-new-set-recommendations-published-2024-07-23_en
- CE. (2024d). *Result Indicators Dashboard*. Obtenido de: Comisión Europea. https://agridata.ec.europa.eu/extensions/DashboardCapPlan/result_indicators.html
- CE. (2024e). *Catalogue of CAP interventions*. Obtenido de: Comisión Europea. https://agridata.ec.europa.eu/extensions/DashboardCapPlan/catalogue_interventions.html
- CE. (2024f). *Overview of Member States' evaluation plans for CAP Strategic Plans (2023-2027). Directorate-General for Agriculture and Rural Development – Unit A.3*. Obtenido de: Comisión Europea. https://eu-cap-network.ec.europa.eu/publications/overview-member-states-evaluation-plans-cap-strategic-plans-2023-2027_en
- CE. (2024g). *A shared prospect for farming and food in Europe. The final report of the Strategic Dialogue on the future of EU agriculture*. Obtenido de: Comisión Europea. https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/main-initiatives-strategic-dialogue-future-eu-agriculture_es?prefLang=es
- CE. (2024h). *Strengthening Europe's civil and military preparedness and readiness: Report by Special Adviser Niinistö*. Obtenido de: Comisión Europea. https://commission.europa.eu/topics/defence/safer-together-path-towards-fully-prepared-union_en
- Chartier, O. & Folkeson Lillo, C. (Eds.) (2023). *Mapping and analysis of CAP Strategic Plans. Assessment of joint efforts for 2023-2027*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2762/71556>
- D'Andrimont, R., Czucz, B., De Marchi, D., Gallego, J., Iordanov, M., Koeble, R., Musavi, T., Skoien, J., Martinez Sanchez, L. & Terres, J. (2024). *Estimation of the share of Landscape Features in agricultural land based on the LUCAS 2022 survey*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2760/5923183>
- European Environment Agency. (2023). *European Union 8th Environment Action Programme - Monitoring report on progress towards the 8th EAP objectives - 2023 edition*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2800/204249>

- European Environment Agency. (2024). *European climate risk assessment– Executive summary*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2800/34224>
- EEIG Agrosynergie. (2022). *Study on CAP measures and instruments promoting animal welfare and reductions of antimicrobials use*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2762/122586>
- European Medicines Agency. (2023). *Sales of veterinary antimicrobial agents in 31 European countries*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2809/895656>
- European Scientific Advisory Board on Climate Change. (2024). *Towards EU climate neutrality: progress, policy gaps and opportunities. Assessment Report 2024*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2800/216446>
- Eurostat. (2023a). *Key figures on the European food chain. 2023 Edition*. Obtenido de: Eurostat. <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-key-figures/w/ks-fk-23-001>
- Eurostat. (2023b). *Food waste and food waste prevention – estimates*. Obtenido de: Eurostat. <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?oldid=578564>
- Eurostat. (2024). *Agri-envioronmental indicator - mineral fertiliser consumption*. Obtenido de: Eurostat. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Agri-environmental_indicator_-_mineral_fertiliser_consumption#Analysi%20s_at_EU_level
- Fournier Gabela, J. G., Spiegel, A., Stepanyan, D., Freund, F., Banse, M., Gocht, A., Söder, M., Heidecke, C., Osterburg, B. & Matthews, A. (2024). “Carbon leakage in agriculture: when can a carbon border adjustment mechanism help?”. *Climate Policy*, 24(10), 1410-1425. <https://doi.org/10.1080/14693062.2024.2387237>
- García Azcárate, T. (2024). *El Diálogo Estratégico sobre el Futuro de la Agricultura Europea: unas conclusiones muy interesantes*. Obtenido de: Grupo Cajamar - Plataforma Tierra - Las Píldoras de la PAC. <https://www.plataformatierra.es/comunidad/las-pildoras-de-la-pac/dialogo-estrategico-futuro-agricultura-europea-conclusiones-interesantes>
- Gohin, A. & Matthews, A. (2024). “Ensuring farm minimum prices: Economic impacts of trade vs competition Policies”. *International Economics*, 180, 100549. <https://doi.org/10.1016/j.inteco.2024.100549>

- Guyomard, H., Soler, L-G., & Détang-Dessendre, C. (2023). “La transition du système agroalimentaire européen dans le cadre du pacte vert”. *Révue de l’OFCE*, 183(4), 133-180. <https://doi.org/10.3917/reof.183.0131>
- Hering, D., Schurings, C., Wenkus, F., Blackstock, K., Borja, A., Birk, S., Bullock, C., Carvalho, L., Boudagher-Kharrat, M., Lakner, S., Lovric, N., McGuinness, S., Nabuurs, G-J., Sanchez Arcilla, A., Settele, J. & Pe’er, G. (2023). “Securing success for the Nature Restoration Law. The EU law would complement many others, but challenges loom”. *Science*, 382(6676), 1248-1250. <https://doi.org/10.1126/science.adk1658>
- ISI. (2019). *50 trends influencing Europe’s food sector by 2035*. Obtenido de: Fraunhofer Institute for Systems and Innovation Research. <https://www.isi.fraunhofer.de/content/dam/isi/dokumente/ccv/2019/50-trends-influencing-Europes-food-sector.pdf>
- Kauffmann, C. & Treyer, S. (2024). *Réinventer le Deal - Quel nouveau récit pour mettre le développement durable au cœur du prochain mandat de la Commission européenne? IDDRI Brief N.º 03/2024*. Obtenido de: Institut du Développement Durable et des Relations Internationales (IDDRI). <https://www.iddri.org/fr/publications-et-evenements/decryptage/reinventer-le-deal-quel-nouveau-recit-pour-mettre-le>
- Knuth, D., Gai, L., Silva, V., Harkes, P., Hofman, J., Šudoma, M., Bílková, Z., Alaoui, A., Mandrioli, D., Pasković, I., Polić Pasković, M., Baldi, I., Bureau, M., Alcon, F., Contreras, J., Glavan, M., Abrantes, N.; Campos, I., Norgaard, T., Huerta Lwanga, E., Scheepers, P.T.J., Ritsema, C.J. & Geissen, V. (2024). “Pesticide residues in organic and conventional agricultural soils across Europe: Measured and predicted concentrations”. *Environmental Science and Technology*, 58(15), 6744-6752. <https://doi.org/10.1021/acs.est.3c09059>
- Lamy, P., Pons, G., Pornschlegel, S. & Azevedo, C. (2024). *Green horizons: Strengthening the EU’s green diplomatic agenda*. Obtenido de: Europe Jacques Delors. <https://www.europejacquesdelors.eu/publications/green-horizons>
- Le Gloux, F. & Dupraz, P. (2024). “Upscaling environmental incentives in the Common Agricultural Policy: An assessment of the potential of transfers from the first to second pillar”. *Bio-Based and Applied Economics (BAE)*, 13(1), 27-48. <https://doi.org/10.36253/bae-14414>
- Lovec, M., Rac, I. & Erjavec, E. (2024). “External shocks, policy spillovers, and veto players: (Post)exceptionalist Common Agricultural Policy and the case of the 2023-2027 reform”. *Journal of European Integration*, 46(4), 433-453. <https://doi.org/10.1080/07036337.2023.2300366>

- Massot, A. (2022). “Hacia una gobernanza marco y multinivel de la Política Agrícola Común post 2023: Un análisis institucionalista”. *Economía Agraria y Recursos Naturales*, 22(2), 5-29. <https://doi.org/10.7201/earn.2022.02.01>
- Material Economics. (2021). *EU biomass use in a net-zero economy - A course correction for EU biomass*. Obtenido de: Material Economics. <https://materialeconomics.com/node/3>
- Matthews, A. (2023). “An ambitious CAP is needed to underpin the green transition”. *Recht der Landwirtschaft (RDL)*, 11-12, 289-297. <http://hdl.handle.net/2262/104307>
- Matthews, A. (2024a). *Thinking the Future of Agrifood Policy in Light of the EU Parliament Elections*. Obtenido de: Europe Now Journal - Council for European Studies (CES). <https://www.europenowjournal.org/2024/08/15/thinking-the-future-of-agrifood-policy-in-light-of-the-eu-parliament-elections/>
- Matthews, A. (2024b). *What can we learn from the dismantling of GAEC 8?*. Obtenido de: CAPreform. <http://capreform.eu/what-can-we-learn-from-the-dismantling-of-gaec-8/>
- Matthews, A., Candel, J., De Muelenaere, N. & Scheelbeek, P. (2023). “The political economy of Food System Transformation in the European Union”. En Resnick, D. & Swinnen, J. (Eds.). *The political economy of Food System Transformation – Pathways to progress in a polarized world* (pp. 310-337). Oxford: Oxford Academic. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198882121.003.0013>
- Münch, A., Badouix, M., Gorny, H., Messinger, I., Schuh, B., Beck, M., Bodart, S. & Van Bunnem, P. (2023). *Research for AGRI – Comparative analysis of the CAP Strategic Plans and their effective contribution to the achievement of the EU objectives*. Obtenido de: European Parliament. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU\(2023\)747255](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU(2023)747255)
- Nadeu, E. & Godfroy, A. (2024). *Supporting a transition to sustainable farming systems. Reflecting on the CAP implementation and the use of crisis responses*. Policy Report. Obtenido de: Institute for European Environmental Policy (IEEP). <https://ieep.eu/wp-content/uploads/2024/07/Supporting-a-transition-to-sustainable-farming-systems-IEEP-2024.pdf>
- OECD. (2023). *Policies for the future of farming and food in the European Union*. París: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/32810cf6-en>
- Parlamento Europeo. (2023). *Future shocks 2023: Anticipating and weathering the next storms*. Bruselas: European Union. <https://doi.org/10.2861/88235>

-
- Schiavo, M., Le Mouel, C., Poux, X. & Aubert, P-M. (2023). “The land use, trade, and global food security impacts of an agroecological transition in the EU”. *Frontiers in Sustainable Food Systems*, 7, 1189952. <https://doi.org/10.3389/fsufs.2023.1189952>
- Schulze, C., Zagórska, K., Markiewicz, O., Häfner, K., Czajkowski, M. & Matzdorf, B. (2024). “Using farmers’ ex ante preferences to design agri-environmental contracts: A systematic review”. *Journal of Agricultural Economics*, 2024, 75(1), 44-83. <https://doi.org/10.1111/1477-9552.12570>
- Tribunal de Cuentas Europeo. (2024). *Planes de la política agrícola común Son más ecológicos, pero no coinciden con las ambiciones de la UE en materia de clima y medio ambiente. Informe Especial 20/2024*. Obtenido de: Tribunal de Cuentas Europeo. <https://eca.europa.eu/es/publications/sr-2024-20>